



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karla Kosteckého a JUDr. Pavla Vacka v právní věci žalobkyně **ZC s.r.o.**, se sídlem XX, zastoupené JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou se sídlem Štupartská 4, 110 00 Praha 1, proti žalované **Ústřední veterinární správě Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 7/100, 120 56 Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 3. 2012, č. j. SVS/6784/2011,

t a k t o :

- I. Žaloba proti rozhodnutí Ústřední veterinární správy Státní veterinární správy ze dne 13. 3. 2012, č. j. SVS/6784/2011, se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně n e m á právo na náhradu nákladů řízení a žalované se toto právo n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Žaloba

Žalobkyně se žalobou podanou v zákonné lhůtě domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí, jímž žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Liberecký kraj (dále jen „krajská veterinární správa“ nebo „správní orgán 1. stupně“) ze dne 30. 11. 2011, č. j. 385/11-HYG-4479/2011. Tímto rozhodnutím krajská veterinární správa uložila žalobkyni podle § 47 odst. 1 písm. b), § 49 odst. 1 písm. x) a § 53 odst. 7 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), za užití § 62 odst. 5 a § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, pokutu ve výši 50 000 Kč za to, že žalobkyně nesplnila povinnosti dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona, jehož se dopustila tím, že dne 26. 9. 2011 v době od 10,05 hod. do 11,00 hod. neumožnila krajské veterinární správě výkon státního veterinárního dozoru v provozovně na adrese XX, zároveň byla žalobkyni uložena povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

V první části žaloby žalobkyně poukazovala na to, že v současné době vede řízení o několika žalobách proti rozhodnutím orgánů veterinární správy ve věcech uložení pořádkových pokut, proto se domnívala, že jsou splněny podmínky pro přikázání uvedených věcí, včetně projednávání zdejším soudem, Městskému soudu v Praze. Svůj návrh později vzala zpět, řízení o něm bylo zastaveno usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2012, č. j. Nad 89/2012-74.

Žalobkyně za první žalované vytýkala, že potvrdila prvostupňové rozhodnutí, jehož výrok považuje za nevykonatelný. Uložená pokuta nebyla podle žalobkyně individualizovaná v tom ohledu, zda za stávající situace, kdy na obdobných pokutách byla žalobkyně nucena uhradit částku 1 000 090 Kč, nemůže mít pro žalobkyni uložená pokuta likvidační důsledky. Ve výroku nebyl obsažen dostatečně přesný popis tvrzeného skutkového stavu věci a vytýkaného pochybení, neboť se v něm neuvádí, v čem neumožnění kontroly mělo spočívat. Žalobkyně postrádá i popis rozhodných skutkových okolností, přitom se jedná o správní trestání. Má-li se jednat o pořádkovou pokutu ukládanou za tvrzené nesplnění povinností při kontrole provozovny realizované orgánem dozoru dle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, je třeba tuto skutečnost uvést. Ve výroku by mělo být také uvedeno, že žalovaná dodržela svoje zákonné povinnosti.

Dále žalobkyně namítala, že z textu obou rozhodnutí vyplývá, že pokuta byla uložena za užití § 62 správního řádu. Takový postup považuje žalobkyně za nesprávný, neboť uložení pokuty dle § 53 odst. 7 veterinárního zákona je uložení pokuty v rámci kontroly dle zákona o veterinární péči a zákona o státní kontrole a nejedná se tak o uložení pořádkové pokuty dle § 62 správního řádu, který má směřovat k vynucení povinností v rámci správního řízení. Žalovaná je sice oprávněna pořádkovou pokutu dle zákona o veterinární péči uložit, ale v ostatních otázkách neupravených veterinárním zákonem postupuje v rámci kontrolního řízení podle zákona o státní kontrole, a to včetně rozhodování o námitkách do protokolu. Postup žalované je tak zmatečný a rozhodnutí jsou z tohoto důvodu nepřezkoumatelná.

Žalobkyně vznesla námitku nezákonnosti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. Nebyla povinna umožnit výkon státního veterinárního dozoru MVDr. I.P., neboť ten se při zahájení kontroly prokázal pouze služebním průkazem, nikoli samostatným písemným konkretizovaným pověřením ke kontrole ve smyslu § 9 zákona o státní kontrole. Žalobkyně obšírně dovozovala, že služební průkaz slouží pouze k prokázání totožnosti, neobsahuje však v sobě odpovídající pověření dle § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Žalobkyně popisovala, že její postoj musel být orgánům veterinární správy znám. Z toho dovodila, že žalovaná se do provozoven nedostala za tvrzeným účelem provedení kontroly, ale pouze za účelem získání podkladu pro uložení další pořádkové pokuty, neboť pokud by žalované šlo o kontrolu veterinárních předpisů, bezpochyby by inspektory písemným pověřením zaměstnavatele vybavila. Podle žalobkyně veterinární lékař musí adresátu kontroly prokázat své pověření, jak plyne z ustanovení § 12 odst. 2 zákona o kontrole. Žalovaný mylně z ustanovení § 53 odst. 1 písm. a) zákona o veterinární péči dovozuje spojení pověření s existencí služebního průkazu. Ten však souží pouze k prokázání totožnosti veterinárního lékaře. Žalovaná uvedla, že nařízení ES č. 882/2004 o úředních kontrolách jí neukládá vpustit do svých prostor libovolného zaměstnance žalované, který jí pouze ukáže průkaz. Žalobkyně se dále ohradila proti důvodům výše uložené pokuty v druhoinstančním rozhodnutí žalované, postup považuje za nepřipustný, neboť žalovaná vytvořila nové odůvodnění, když trvá na

předložení písemného pověření označila za účelový a obstrukční postup. Podle žalobkyně je nepřípustné, aby orgány žalované a Státní zemědělské a potravinářské inspekce volily při sankcionování stejného deliktu, a to neposkytnutí součinnosti kontrolnímu orgánu pro nepředložení písemného pověření ke kontrole, odlišné postupy, když ve stejné právní věci žalovaná sankcionuje adresáta kontroly, zatím co Státní zemědělská a potravinářská inspekce vedoucí provozoven, popř. zástupce. Rovněž za nepřípustné žalobkyně považuje, aby v některých případech krajská veterinární správa spojila ke společnému rozhodování o pokutě 3 skutková zjištění s tím, že se kontrolované provozovny nacházely v působnosti stejné správy, zatím co v jiných případech tomu tak nebylo a pokuta ve výši 50 000 Kč byla uložena za 1 skutkové zjištění, popř. byla uložena pokuta v jiné výši. Žalobkyně v tomto směru namítala porušení zásady předvídatelnosti. Žalobkyně nesouhlasila s názorem žalované, že inspektory státní veterinární správy plně opravňují ke všem úkonům státního dozoru dle § 53 veterinárního zákona pouhé služební průkazy. Uvedla, že žalovaná se nevypořádala s odkazem žalobkyně na důvodovou správu k zákonu o státní kontrole. Domnívala se, že takový postup žalované může vést k nejednotnému postupu, neobjektivním kontrolám, neblahým důsledkům ztráty služebních průkazů či jejich odcizení. Podle žalobkyně žádné ustanovení veterinárního zákona jako zvláštního zákona neříká, že služební průkaz inspektora je písemným pověřením k výkonu kontroly, proto je nutné, aby v souladu s § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole bylo vystaveno veterinárnímu inspektorovi písemné pověření. Text vyhlášky č. 296/2003 Sb., který upravuje také vzor služebního průkazu, nemůže z hlediska právní síly konkurovat zákonu. Žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 Af 42/2004-87, v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že Česká inspekce životního prostředí je orgánem podřaditelným pod § 2 odst. 1 písm. d) zákona o státní kontrole a není důvod, proč by se neměla řídit ustanovením § 12 odst. 2 písm. a) tohoto zákona a neměla by oznamovat zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Žalovaná uzavřela s tím, že pokud inspektor žalované měl za úkol provést dne 26. 9. 2011 na provozovně žalobkyně veterinární dozor, bylo právem žalobkyně požadovat rovněž předložení odpovídajícího písemného pověření.

Žalobkyně se dále bránila postupu, kdy nebylo rozhodnuto o spojení probíhajících řízení o pořádkové pokutě. V uváděných důvodech žalobkyně neviděla překážku pro takový postup. Rozhodnutí o uložení pořádkových pokut jsou identická, což dokládá i obsah druhoinstančních rozhodnutí. Krajská veterinární správa postupovala nesprávně, pokud o návrhu na spojení a společné projednání s obdobnými řízeními nerozhodla před vydáním prvoinstančního rozhodnutí samostatným rozhodnutím.

Z opatrnosti žalobkyně dále namítla, že rozhodnutí žalované nesplňuje zákonné náležitosti dle § 69 odst. 1 správního řádu, neboť na něm není připojen podpis oprávněné úřední osoby. Situaci, kdy pod jménem doc. MVDr. M.M., Ph.D., je připojen text „v zastoupení“, přitom kdo zastupuje, chybí, považuje žalobkyně za nesprávný. Rozhodnutí, jež bylo doručeno do datové schránky žalobkyně, neobsahovalo údaj, kým bylo vydáno, podepsáno a vyhotoveno ve smyslu správního řádu. Nebylo možno zjistit, zda se jedná o řádný právní akt žalované.

Rovněž z důvodu opatrnosti žalobkyně žádala, aby uložená pořádková pokuta jí byla soudem prominuta, případně snížena na minimum, neboť ke vpuštění inspektorů žalované i bez písemného prověření došlo.

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

II. Vyjádření žalovaného správního orgánu

K podané žalobě se žalovaná obsáhle vyjádřila. K absenci podpisu na rozhodnutí uvedla, že rozhodnutí v listinné podobě, které je založeno do spisu, splňuje náležitosti dle § 69 správního řádu, je v něm uvedená oprávněná úřední osoba a její jméno a funkce a rozhodnutí je podepsáno s doložkou „v.z.“, tedy v zastoupení jinou úřední osobou, která je oprávněna podepisovat dle vnitřních předpisů za ústředního ředitele. Žalobkyně pak obdržela elektronickou verzi rozhodnutí s elektronickým podpisem úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí, v souladu se zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Zda byl žalobkyni doručen elektronický stejnopis ve smyslu § 69 odst. 3 správního řádu, který nevyžaduje připojování žádných doložek, nebo elektronická verze rozhodnutí, nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Elektronická verze rozhodnutí pak byla řádně podepsaná elektronickým podpisem zaměstnance žalované. I pokud by došlo k tvrzeným formálním nedostatkům při oznamování elektronické verze rozhodnutí, nemohlo by to mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť to bylo řádně a se všemi náležitostmi vydáno v listinné podobě. S obsahem rozhodnutí se žalobkyně řádně seznámila a nemůže se dovolávat jeho neoznámení. Skutkový stav věci byl dle žalované dostatečně zdokumentován, žalobkyně podklady pro rozhodnutí nezpochybňovala, nezpochybňovala skutečnost, že zmařila provedení veterinární kontroly, resp. neposkytla k provedení nezbytnou součinnost, když nevpustila inspektora krajské veterinární správy do své provozovny. Podle žalované výrok prvostupňového rozhodnutí obsahuje, co bylo předmětem rozhodování a na základě jakého ustanovení a právního předpisu správní orgán rozhodl. Je v něm uvedeno, za jaké konkrétní jednání byla žalobkyně sankčně postižena a k naplnění které konkrétní skutkové podstaty deliktu protiprávním jednáním došlo, když byl popsán skutek tak, aby nemohl být zaměněn s jiným, neboť byl vymezen místně, časově i věcně. Pokuta byla uložena za porušení § 53 odst. 4 veterinárního zákona podle § 53 odst. 7 citovaného zákona, nikoli za porušení zákona o státní kontrole, jak se žalobkyně snaží podsunout. Odkazem na § 62 nedošlo k transformaci na pořádkovou pokutu ukládanou ve správním řízení. Při ukládání pořádkové pokuty dle § 53 odst. 7 veterinárního zákona je třeba ve věcech neupravených veterinárním zákonem postupovat podle správního řádu, neboť se jedná o správní řízení, a pokud veterinární zákon neupravuje komplexní procesní úpravu ukládání pořádkových pokut, v otázkách neupravených se postupuje dle § 62 správního řádu, a to zejména pokud jde o kritéria odůvodnění výše pořádkové pokuty. Uváděla-li žalovaná v rozhodnutí předpisy EU, pak proto, že ukládají určité specifické povinnosti provozovatelům potravinářských podniků, čímž je vyjádřen zvláštní přístup ke kontrole v oblasti výroby a uvádění potravin živočišného původu do oběhu. Žalovaná odmítla žalobní námitky týkající se předložení konkrétního pověření k provedení veterinárního dozoru. Podle žalované žalobkyně nevyjádřila žádnou pochybnost o tom, že vstupu do provozovny se domáhal veterinární inspektor. Zmařená kontrola byla první, která byla v předmětné prodejně po registraci na krajské veterinární správě uskutečněna. Žalovaná uvedla, že praxe na jednotlivých provozovnách žalobkyně se liší, někde jsou veterinární inspektoři vpouštěni do provozoven jako dříve na základě předložení písemného pověření ke kontrole ve formě služebního průkazu, jinde jsou žalobkyni ukládány

pořádkové pokuty za to, že výkon veterinárního dozoru neumožňuje. S argumenty žalobkyně žalovaná nesouhlasila, odkázala zejména na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 10 Ca 127/2005, který spornou otázku pověření k výkonu státního veterinárního dozoru řešil. Žalovaná pak uvedla stejné argumenty jako v napadeném rozhodnutí. Podle ní má postup žalobkyně obstrukční charakter, neboť v minulosti probíhaly kontroly provozoven stejným způsobem, tedy na základě písemného pověření ve formě služebního průkazu bez problémů a až po věcně prohraném soudním řízení správním začala žalobkyně znemožňovat provádění veterinárního dozoru. Uváděla-li v napadeném rozhodnutí žalovaná některé známé nedostatky v provozovnách žalobkyně, neuvedla je proto, aby vykreslila žalobkyni jako problémový subjekt, ale proto, aby si žalobkyně uvědomila závažnost vzniklé situace a skutečnost, že zachází s potravinami živočišného původu, při čemž může dojít k ohrožení lidí. K žalobkyni zmíněnému rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 42/2004 žalovaná uvedla, že jeho použití není na projednávaný případ možné, neboť se jednalo o případ nikoli specifického veterinárního dozoru. Žalovaná naopak poukázala na nejnovější judikaturu Nejvyššího správního soudu ve věci prokazování pověření k provedení státní kontroly ve smyslu § 9 zákona o státní kontrole, konkrétně rozsudek ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012, v němž soud dovodil, že povinnost kontrolních pracovníků předložit pověření k provedení kontroly je třeba interpretovat v souladu se zvláštním právním předpisem, kterým byl v daném případě živnostenský zákon, který v § 60a hovoří o rovněž obecném pověření zaměstnanců živnostenských úřadů k výkonu kontrolní činnosti. Tyto závěry lze potom aplikovat i na daný případ. Že služební průkaz je pověřením ke kontrole nejnověji potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012, kterým byla zamítnuta kasační stížnost žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 9 Ca 151/2009, v němž šlo také o posouzení obecného pověření veterinárních inspektorů dle § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona. Pokuta byla uložena dle zásad pro ukládání pořádkových pokut. Výši pokuty žalobkyně sice v odvolání napadla, nicméně konkrétní námitky či nedostatky neuváděla a zůstala na úrovni obecných tvrzení. Protože veterinární zákon nemá zvláštní ustanovení týkající se pořádkových pokut, bylo podpůrně postupováno podle správního řádu. Žalovaná posoudila uloženou pokutu, uvedla další okolnosti případu, a to vzhledem k významu předmětu kontroly a závažnosti následku protiprávního jednání, a neshledala její výši nepřiměřenou. Nedošlo tak k vytvoření nového odůvodnění. Ve správním řízení žalobkyně nijak neargumentovala proti tomu, že by měla být uložena pokuta likvidační. Vzhledem k povaze a velikosti subjektu a malé výše pokuty 50 000 Kč je zjevné, že taková pokuta nemůže být likvidační. Žalovaná pak odmítla argumentaci o rozdílnosti postupu a výše pokut. Je zřejmé, že správní orgán 1. stupně bude ukládat pokutu dle konkrétního jednání, jiná výše bude v případě pořádkového deliktu za více sbíhajících se skutků. Žalovaná rovněž odmítla námitky směřující do postupu správního orgánu 1. stupně, který nerozhodl o návrhu na spojení věcí o uložení pořádkových pokut. Žalovaná odkázala na to, že krajská veterinární správa se s návrhem vypořádala v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že v územním obvodu krajské veterinární správy nebylo vedeno další řízení, nemohlo dojít ke spojení řízení. Postup, kdy se s návrhem krajská veterinární správa vypořádala v odůvodnění rozhodnutí, postačuje, nebyla povinna vydávat samostatné rozhodnutí. Žalovaná pak setrvala na názoru vyjádřeném dříve, že jsou-li naplněny požadavky v § 140 odst. 1 správního řádu, lze rozhodnout o spojení věcí do doby, než je vydáno meritorní rozhodnutí orgánu 1. stupně, žalovaná jako odvolací orgán již takto postupovat nemohla. Takový postup by šel proti smyslu a zásadám přezkumu individuálního správního aktu. Spojení řízení je postupem fakultativním a na spojení nemá

účastník správního řízení právní nárok. Podle žalované je žaloba nedůvodná a žalovaná navrhla její zamítnutí.

III. Zjištění ze správního spisu

Ze správního spisu předloženého žalovanou soud ověřil tyto, pro danou věc rozhodné skutečnosti:

Mezi účastníky není sporu o tom, že dne 26. 9. 2011 v době od 10,05 do 11,00 hod. se MVDr. I. P., inspektor krajské veterinární správy, dostavil do provozovny žalobkyně na adrese XX, úsek zpracování a prodeje masa, kde předložil služební průkaz č. S51025 (ten byl společně s vymezením jeho pracovní náplně jako veterinárního lékaře – inspektora založen ve správním spisu), a bylo jím oznámeno zahájení kontroly. Vedoucí provozovny žalobkyně odeprána provedení kontroly tím, že neumožnila přístup do provozních a skladovacích prostor a jako důvod neumožnění kontroly uvedla, že veterinární inspektor nepředložil pověření k provedení kontroly. Po poučení o právech veterinárního inspektora a povinnostech kontrolovaných osob dle veterinárního zákona a poučení o možnosti uložení pořádkové pokuty dle § 53 odst. 7 veterinárního zákona vedoucí provozovny provedení kontroly provozovny přesto neumožnila. Tato zjištění byla zaznamenána do protokolu o kontrolním zjištění ze dne 26. 9. 2011. Vedoucí provozovny zároveň uvedla, že kontrolu nemůže umožnit z důvodu přímého nařízení vedení žalobkyně, nebylo-li předloženo pověření k provedení kontroly.

Na základě těchto zjištění krajská veterinární správa rozhodnutím ze dne 30. 11. 2011 žalobkyni uložila pokutu ve výši 50 000 Kč dle § 53 odst. 7 veterinárního zákona za nesplnění povinnosti stanovené v § 53 odst. 4 veterinárního zákona, tj. kontrolované osoby jsou povinny vytvářet vhodné podmínky pro výkon státního veterinárního dozoru a poskytovat veterinárním inspektorům nezbytnou součinnost a pomoc, zejména jim umožnit přístup na místa a do prostorů, tj. na pozemky do provozních skladovacích a jiných prostorů uvedených v § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona, tj. zařízení a dopravních prostředků sloužících k činnosti kontrolovaných osob, která je předmětem veterinárního dozoru, kterého se žalobkyně dopustila tím, že dne 26. 9. 2011 v době od 10,05 hod. do 11,00 hod. neumožnila krajské veterinární správě výkon státního veterinárního dozoru v provozovně na adrese Žitavská 3022, Česká Lípa, s tím, že zároveň se jí ukládá povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. V odůvodnění krajská veterinární správa uvedla, že vedoucí uvedené provozovny odmítla provedení veterinární kontroly MVDr. I.P., který předložil služební průkaz a oznámil zahájení kontroly. Tato zjištění byla zachycena do protokolu o kontrolním zjištění ze dne 26. 9. 2011, včetně popisu toho, jak byla vedoucí provozovny při zahájení veterinární kontroly poučena. Krajská veterinární správa vyšla z toho, že předmětný protokol vedoucí prodejny podepsala, žalobkyni byl řádně doručen. Dále krajská veterinární správa konstatovala, že povinnost předložit pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole je při provádění veterinárního dozoru splněna tím, že se veterinární inspektor prokáže služebním průkazem, který osvědčuje oprávnění k výkonu dozoru dle § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona. Žalobkyně neměla žádné pochybnosti o tom, že se jedná o kontrolní pracovníky pověřené k provedení kontroly, což vyplývá z častého provádění veterinárních kontrol v dané provozovně, ale zejména z toho, že žádné pochybnosti o oprávnění k provedení kontroly a vstupu do provozovny nebyly

vyjádřeny, vstup do provozovny byl odepřen z důvodu přímého nadřízení žalobkyně. Odmítnutím vypuštění veterinárního inspektora do provozu, který měl být předmětem kontroly, byl zmařen výkon státního veterinárního dozoru. K žádosti žalobkyně o spojení všech probíhajících věcně souvisejících řízení bylo uvedeno, že v územním obvodu výkonu státní správy krajská veterinární správa s účastníkem další řízení nevede, a proto není příslušná rozhodovat v ostatních věcech, byť spolu souvisí, neboť není místně příslušná. Kontrolovaná osoba zmařila provedení veterinární kontroly, když neposkytla součinnost veterinárnímu inspektorovi, který plnil povinnosti kontrolního orgánu, neboť oznámil zahájení kontroly odpovědné osobě, dožadoval se vstupu do objektu, dal tím zahájením kontroly jasně najevo. Tím, že nebyla inspektorovi poskytnuta nezbytná součinnost, byla naplněna skutková podstata pořádkového deliktu dle § 53 odst. 7 veterinárního zákona, za který lze uložit pořádkovou pokutu do 100 000 Kč dle odst. 4 citovaného ustanovení. K výši pokuty krajská veterinární správa uvedla, že závažnost protiprávního jednání je velká, neboť veterinární dozor slouží k zabezpečení a naplnění účelu a cílů veterinárního zákona, v daném případě zabezpečení zdravotně nezávadných a bezpečných živočišných produktů při jejich uvádění do oběhu z hlediska ochrany zdraví lidí a zvířat. Bylo zohledněno, že ze strany správního orgánu byly splněny všechny povinnosti a účastníku bylo dáno poučení o následcích zmaření veterinární kontroly s tím, že jako přitěžující okolnost veterinární správa hodnotila, že po splnění všech povinností kontrolního orgánu účastník zmařil provedení kontroly v té části dozoru, která zabezpečuje kontrolu zdravotní nezávadnosti živočišných produktů, čímž účastník mohl ohrozit zdraví lidí. Jako polehčující okolnost bylo hodnoceno, že se jednalo o první zjištěné porušení právní povinnosti. Proto pokuta uložená v polovině sazby je přiměřená.

Žalobou napadeným rozhodnutím pak žalovaná podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání žalobkyně zamítla a prvostupňové rozhodnutí krajské veterinární správy potvrdila. Žalovaná uvedla, že skutková zjištění vyplývají z protokolu o kontrolním zjištění, námitky se netýkaly zjištění skutkového stavu a byly vypořádány v odůvodnění rozhodnutí o pořádkové pokutě. Žalovaná má porušení § 53 odst. 4 veterinárního zákona za prokázané. Za toto porušení lze uložit pořádkovou pokutu do 100 000 Kč. Žalovaná zmínila, že veterinárnímu dozoru podléhala i provozovna žalobkyně, když veterinární dozor je vykonáván v souladu s veterinárním zákonem, zvláštními právními předpisy a předpisy Evropských společenství. Podle žalované z dikce § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona ve spojení s § 53 odst. 2 písm. c) tohoto zákona plyne, že veterinární lékaři jsou pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru, přičemž jsou povinni prokazovat se služebním průkazem. Nemusí tak předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole, jak předkládá § 12 odst. 2 zákona o státní kontrole, a to s ohledem právě na zvláštní úpravu a povahu veterinárního dozoru. Vzor služebního průkazu veterinárního inspektora je uveden v příloze č. 2 vyhlášky č. 296/2003 Sb., podle které je v průkazu uvedeno, že držitel je nositelem oprávnění dle veterinárního zákona. Průkaz obsahuje shodné náležitosti jako pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o státní kontrole s tím rozdílem, že se nejedná o pověření ad hoc vždy k určité kontrole. To je ovšem dáno specifickou povahou veterinárního dozoru, který se i s ohledem na nařízení ES č. 882/2004 vyznačuje soustavností oproti namátkovým kontrolám. Žalovaná uvedla, že v provozovnách žalobkyně byl tento soustavný státní veterinární dozor prováděn, přičemž inspektoři se prokazovali pověřením k provedení kontroly ve formě služebního průkazu. Praxe byla akceptována, ostatně ani při kontrole dne 26. 9. 2011 neměla vedoucí provozovny pochybnost o tom,

že vstupu do provozovny se domáhal veterinární inspektor a přístup odmítla pouze z důvodů pokynů žalobkyně. Od začátku bylo postaveno na jisto, kdo vstupuje do provozovny a za jakým účelem, když se jednalo o pravidelnou kontrolu. Žalovaná označila jednání žalobkyně za účelový a obstrukční postup, jak bránit kontrolám provozoven z hlediska dodržování veterinární legislativy a vyhnout se postihu za případné zjištěné protiprávní jednání. Žalovaná zdůraznila, že v provozu žalobkyně jsou prováděny činnosti epidemiologicky závažné, žalobkyně jako provozovatel podniku uvádí do oběhu ke spotřebě lidem potraviny živočišného původu, které mohou zasáhnout do zdraví spotřebitele. Proto byl z hlediska spotřebitele postup žalobkyně označen za nebezpečný, který nelze ospravedlnit tvrzením o zásazích státu do právního postavení příjemce státní správy. Pokud měla žalobkyně výhrady administrativního typu, měla a mohla je řešit formou námitek do protokolu o kontrolním zjištění, či napadením úředního postupu krajské veterinární správy, nikoli však faktickým znemožněním kontroly, když je zcela jednoznačně povinná strpět výkon dozoru, kdy nebyla žádná pochybnost o tom, že jde skutečně o výkon dozoru oprávněným zaměstnancem krajské veterinární správy. Pro úplnost žalovaná doplnila, že jsou známy případy, kdy při výkonu státního veterinárního dozoru bylo na straně žalobkyně shledáno nesplnění podmínek pro zacházení s produkty živočišného původu. Žalovaná uvedla konkrétní rozhodnutí, jimiž byla žalobkyně postižena. Námitkám proti nespojení všech řízení o pořádkových deliktech na území ČR žalovaná uvedla, že spojení dle § 140 odst. 1 správního řádu je možné pouze v rámci prvostupňového řízení do doby vydání meritorního rozhodnutí, nikoli v odvolacím řízení, neboť by postup šel proti smyslu a zásadám přezkumu individuálního správního aktu. Slučování řízení, která jsou vedena různými územními správními orgány, byť mají jeden společný nadřízený orgán, jde proti smyslu přezkumu individuálního aktu. S odkazem na § 62 odst. 3 správního řádu žalovaná uvedla, že výše pokuty musí být zcela přiměřena k významu předmětu kontroly a závažnosti následku protiprávního jednání. Uložení pořádkové pokuty nemá za cíl adresáta trestat, nýbrž přimět ho k tomu, aby kontrolní proces mohl nerušeně proběhnout. Uložená pokuta ve výši 50 000 Kč byla přiměřená významu předmětu kontrolního řízení, závažnosti následku a nevybočila z mezí volného správního uvážení. Rovněž podle žalované bylo protiprávní jednání žalobkyně závažné, neboť kontrolovaná provozovna je potravinářským podnikem, který vykonává činnost epidemiologicky závažnou a smyslem dozoru v takovém podniku je zabezpečení kontroly hygienických podmínek výroby, včetně kontroly zdravotní nezávadnosti živočišných produktů uváděných do objektu a nabízených spotřebiteli, přičemž se jedná o dozor nezastupitelný, který mohou provádět jen odborně způsobilí veterinární lékaři. Jako významnou skutečnost žalovaná hodnotila, že dozor byl zmařen v celém rozsahu, kontrola nebyla vůbec provedena, žalobkyně se nesnažila o poskytnutí součinnosti, jednání bylo úmyslné, na základě pokynu jednatele žalobkyně k provádění dozoru. Výše pokuty 50 000 Kč je dostatečně výchovná a směřující k řádnému plnění povinností při výkonu státního veterinárního dozoru.

IV. Posouzení soudem

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

K projednání podané žaloby soud nařídil ústní jednání, při němž oba účastníci setrvali na svých stanoviscích. Žalobkyně dále rozvinula žalobní argumentaci, podala repliku, v níž odkazovala na ustanovení § 26 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu proti týrání zvířat, dovozovala, že nikoli každý veterinární lékař může vykonávat činnost veterinárního inspektora, ale musí mít příslušné vzdělání, bez toho, i když je držitelem služebního průkazu, nemůže kontrolní činnost vykonávat. Dále žalobkyně zmínila řadu dalších zákonů (např. o zaměstnanosti, o finanční správě, o ochraně zdraví, o sociálních službách), které upravují určitou kontrolní činnost a které buď přímo stanoví, že služební průkaz je zároveň pověřením k provedení kontroly, nebo že jeho náležitosti stanoví vyhláška. Takový zákonný odkaz však ve veterinárním zákoně chybí, za této situace musí mít veterinární inspektor k provedení veterinárního dozoru také písemné pověření. Shodně postupuje Státní zemědělská a potravinářská inspekce.

Žalovaná argumenty žalobkyně odmítla. Podle ní není možné, aby žalobkyně uplatnila po lhůtě k podání žaloby další nové skutečnosti. Právní otázka, zda k provedení kontroly postačuje služební průkaz veterinárního inspektora byla již shodně judikována krajskými soudy i Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 29. 3. 2013, sp. zn. 4 Ads 114/2012. Pokud jednatel žalobkyně vydal metodický pokyn, jednal protiprávně, když i vymezení náležitostí v pověření, jak bylo obsaženo v tomto pokynu, je nezákonné, neboť takové náležitosti nelze na základě zákona dovodit. Podle žalované žalobkyně mohla využít řady jiných právních prostředků, ona však zvolila postup vedoucí k úplnému maření kontrol.

Soud nevyhověl návrhu žalobkyně na doplnění dokazování pověřením Krajské veterinární pro Ústecký kraj a usneseními a nařízeními jiných krajských veterinárních správ (jež žalobkyně nadto nedokázala identifikovat). Tyto listiny soud považoval pro posouzení sporné právní otázky za nadbytečné, neboť se netýkaly postupu správních orgánů v souzené věci a skutková zjištění mezi účastníky sporná nebyla.

V souzeném případě se jedná o přezkum správních rozhodnutí ve věci uložení pořádkové pokuty na úseku státního veterinárního dozoru.

Podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona kontrolované osobě, která nesplní povinnost podle [odstavce 4](#), může orgán veterinární správy, který provádí výkon státního veterinárního dozoru, uložit pořádkovou pokutu do 100 000 Kč. Pořádkovou pokutu lze uložit i opakovaně, nebyla-li povinnost splněna ani ve lhůtě nově stanovené orgánem veterinární správy. Souhrn takto uložených pokut nesmí být vyšší než 500 000 Kč. Pokutu vybírá orgán, který ji uložil. Příjem z pokut je příjmem státního rozpočtu.

Podle § 53 odst. 4 veterinárního zákona jsou kontrolované osoby povinny vytvářet vhodné podmínky pro výkon státního veterinárního dozoru a poskytovat veterinárním inspektorům nezbytnou součinnost a pomoc, zejména umožnit jim přístup na místa a do prostorů uvedených v [odstavci 1 písm. a\)](#) [podle kterého jsou veterinární inspektoři oprávněni vstupovat na pozemky, do provozních, skladovacích a jiných prostorů, zařízení a dopravních prostředků sloužících k činnosti kontrolovaných osob, která je předmětem státního veterinárního dozoru, a jde-li o provádění pohraniční veterinární kontroly, do celních

prostorů pohraničních celních úřadů a provádět na těchto místech potřebné úkony a šetření], odběr vzorků a poskytovat jim na požádání potřebné doklady, údaje a ústní a písemná vysvětlení, jakož i bezplatně nezbytnou věcnou, osobní a jinou pomoc.

Nejprve se soud zabýval výtkami týkajícími se výroku prvostupňového rozhodnutí, kterým byla žalobkyni uložena pořádková pokuta.

Podle přesvědčení soudu je výrok vykonatelný, neboť z něj zřetelně plyne, v jaké výši byla pořádková pokuta a náklady řízení před správním orgánem uloženy a v jaké lhůtě jsou splatné, výrokem bylo rovněž jednoznačně stanoveno platební místo.

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

Porušení povinností žalobkyně bylo ve výroku rozhodnutí krajské veterinární správy dostatečně vymezeno jak časově (uvedením data a času), tak místně (uvedením přesné adresy provozovny), tak i uvedením jednání, kterým žalobkyně povinnosti kontrolovaného subjektu porušila, tedy uvedením toho, že neumožnila krajské veterinární správě v uvedené době a provozovně výkon státního veterinárního dozoru. Jak uvedla žalovaná, pokud žalobkyně neumožnila krajské veterinární správě v uvedeném čase na uvedeném místě výkon veterinárního dozoru, logicky z toho vyplývá, že nesplnila žádnou z povinností uložených jí ustanovením § 53 odst. 4 veterinárního zákona. Zcela dle názoru soudu postačuje, pokud podrobný popis jednání žalobkyně, kterým neumožnila krajské veterinární správě vykonat státní veterinární dozor (tedy že konkrétnímu veterinárnímu lékaři neumožnila vstup do provozních a skladovacích prostor) krajská veterinární správa zahrnula do odůvodnění svého rozhodnutí. Soud dále se žalobkyní nesouhlasí v tom směru, že by nutnou součástí výroku rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty musel být i popis okolností, z nichž by bylo možné seznat, že ze strany správního orgánu byly naplněny zákonné povinnosti při výkonu dozoru. Veškeré tyto podrobnosti byly rovněž zahrnuty do odůvodnění rozhodnutí.

Soud dále neshledal nezákonným postup, kdy krajská veterinární správa neuvedla ve výroku rozhodnutí o uložení pokuty ustanovení zákona o státní kontrole. Tato skutečnost nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným, jak se toho žalobkyně dovolává. Vůči zákonu o státní kontrole je veterinární zákon ve vztahu speciality. V dané věci šlo o uložení pořádkové

pokuty a ta byla žalobkyni uložena podle speciálního ustanovení § 53 odst. 7 veterinárního zákona, upravujícího uložení pořádkové pokuty právě a jen na úseku státního veterinárního dozoru, a správní orgán 1. stupně zcela dostal svým povinností dle § 68 odst. 2 správního řádu, uvedl-li ve výroku rozhodnutí, že právě podle tohoto speciálního ustanovení veterinárního zákona byla žalobkyni pořádková pokuta uložena a nikoli dle zákona o státní kontrole, jež obsahuje obecné a subsidiární ustanovení o uložení pořádkové pokuty při kontrolní činnosti.

Soud také konstatuje, že žalobkyně se ve své námitce dovolává obecně formulovaných požadavků na výrok rozhodnutí, nicméně neuvádí, jaká konkrétní újma na právech jí byla nebo by jí mohla být způsobena tvrzenou nedostatečnou identifikací porušení povinností z její strany. Z obsahu odvolání proti rozhodnutí o uložení pokuty a z formulace žalobních bodů přitom jasně plyne, že žalobkyně si je přesně vědoma toho, za jaké porušení povinností podle veterinárního zákona jí byla pořádková pokuta udělena a podle jakého zákonného ustanovení.

Ani sama žalobkyně se nedomnívá, jak zřetelně plyne z její argumentace v odvolání a žalobě, že by jí snad byla uložena pokuta k vynucení povinností v probíhajícím správním řízení, a neuvádí, jak by uvedení ustanovení § 62 odst. 5 správního řádu v prvostupňovém rozhodnutí mohlo vést ke zkrácení jejích práv. Z rozhodnutí rozhodně nelze dovodit, že by se jednalo o uložení pořádkové pokuty dle § 62 správního řádu za nesplnění povinností ve správním řízení dle § 61 odst. 1 písm. a) až c) či za hrubě urážlivé podání. Naopak z jeho výroku jednoznačně plyne, že se jednalo o pořádkovou pokutu uloženou podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona za nesplnění povinností kontrolované osoby podle § 53 odst. 4 cit. zákona. Z ustanovení § 76 odst. 1 veterinárního zákona lze pak dovodit užití správního řádu na postup orgánů státní veterinární správy, nestanoví-li tento zákon jinak. I kdyby tak veterinární zákon přímo nestanovil, bylo by nutno použitelnost správního řádu při uložení pořádkové pokuty v určitém rozsahu (nestanoví-li veterinární zákon bližší postup a kritéria pro uložení pořádkové pokuty) dovodit na základě ustanovení § 177 odst. 2 ve spojení s § 154 správního (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 12. 2011, č. j. 62A 6/2010-87, publ. pod č. 2682/2012 Sb. NSS). Soud tak ani tuto námitku neshledal opodstatněnou.

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

Přestože žalobkyně vznáší celou řadu argumentů proti závěrům obsaženým v napadených správních rozhodnutích, soud se zcela ztotožnil s výkladem dotčených ustanovení veterinárního zákona a zákona o státní kontrole, jaký zaujaly právě správní orgány. Soud předně poukazuje na to, že sporná právní otázka byla řešena v judikatuře nejen krajských správních soudů (zde jak krajská veterinární správa, tak žalovaná zcela případně odkázaly v odůvodnění svých rozhodnutí na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2006, č. j. 10 Ca 121/2005-41, publ. pod č. 1087/2007 Sb. NSS, ale existují nedávné rozsudky krajských správních soudů, které řešily otázku shodnou), ale také v rozsudcích Nejvyššího správního soudu, a to také vydaných v řízeních o kasačních stížnostech samotné žalobkyně, jimiž se provádění kontrol

v rámci státního veterinárního dozoru bez předložení pověření k provedení konkrétních kontrol rovněž bránila. Soud si dovoluje citovat především z nedávného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012-69, dostupný na www.nssoud.cz), v němž Nejvyšší správní soud uvedl:

... „Pokud jde o samotnou právní otázku, Nejvyšší správní soud se ztotožnil se žalovanou i s krajským soudem, že v souzené věci bylo pro provedení kontroly dostačující, že kontrolní pracovnice předložila průkaz veterinární inspektorky. V dané věci není sporu o tom, že ustanovení veterinárního zákona týkající se státního veterinárního dozoru jsou speciální úpravou k obecné úpravě zákona o státní kontrole. Podle § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup. V souzené věci stanoví jiný postup veterinární zákon. Ustanovení § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona hovoří o veterinárních inspektorech jako o úředních veterinárních lékařích orgánů veterinární správy pověřených výkonem státního veterinárního dozoru, z čehož vyplývá, že veterinární inspektori jsou k výkonu státního veterinárního dozoru pověřováni obecně, a tudíž nemusejí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole.

Veterinární inspektori osvědčují své obecné oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru ve smyslu § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona služebním průkazem, který v souladu s přílohou č. 2 k vyhlášce č. 296/2003 Sb., obsahuje text: „Držitel tohoto průkazu, pro nějž byl tento průkaz vydán, je nositelem oprávnění stanovených zákonem č. 166/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zvláštními zákony upravujícími působnost orgánů veterinární správy.“ Tento průkaz současně představuje pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Nejvyšší správní soud tedy dospívá k závěru, že již předložením služebního průkazu prokazuje veterinární inspektor svou totožnost a současně své oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru, a proto nemusí předkládat ke každé kontrole zvláštní pověření. Nejvyšší správní soud se v tomto směru ztotožnil s obsáhlým a přesvědčivým odůvodněním rozsudku Městského soudu v Praze a dodává, že z žádného ustanovení veterinárního zákona, jež je zákonem speciálním vůči zákonu o státní kontrole, nelze dovodit povinnost kontrolního pracovníka prokazovat se zvláštním povolením jednotlivě pro každou konkrétní kontrolu. Proto veterinární inspektorka žalované nepochybila, když se před zahájením kontroly prokázala služebním průkazem. Navíc Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelka měla možnost podat námitky proti protokolu o kontrole a napadnout mj. nedostatek pověření kontrolní pracovnice žalované, což však neučinila.“ ...

V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud vypořádal také s řešením otázky předkládání pověření k provedení kontroly ve své judikatuře. Ve shodě s jeho závěry soud uvádí, že žalobkyní citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004-87, se vztahoval na provedení kontroly podle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, tedy na jiný správní orgán a kontroly prováděné na jiném úseku výkonu státní správy. Jeho závěry tak není na místě aplikovat na kontroly prováděné v rámci státního veterinárního dozoru, neboť veterinární zákon jako zvláštní právní předpis obsahuje právě obecné zmocnění veterinárních inspektorů k výkonu státního veterinárního dozoru, který se vyznačuje specifiky, jež byly pregnantně popsány v odůvodnění napadených správních rozhodnutí a jež vycházejí ze závěrů již jednou uvedeného rozsudku Městského

soudu v Praze ze dne 21. 9. 2006, č. j. 10 Ca 127/2005-41, na něž navazuje i judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. právě rozsudek ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012-34, ale zejména týkající se státního veterinárního dozoru, např. ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012-66).

Shodné stanovisko je pak třeba zaujmout i k postupu jiných správních orgánů při výkonu kontrolní činnosti, neboť příslušné právní předpisy upravující jejich činnost na úseku státního dozoru mohou obsahovat právní úpravu odlišnou od zákona veterinárního, ale především se jejich kontrolní činnost může od charakteru státního veterinárního dozoru do značné míry lišit. To se týká také zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu proti týrání zvířat, jež obsahuje speciální ustanovení týkající se státního dozoru na tomto úseku státní správy. Podle zmíněného zákona však veterinární inspektor, který se dostavil na kontrolu k žalobkyni, nepostupoval, neboť na provozovně žalobkyně nedocházelo k činnosti, která podléhala kontrole za účelem ochrany zvířat proti týrání. Odkaz žalobkyně na ustanovení tohoto zákona tak není případný a nemůže zvrátit shora uvedené závěry. Na tomto místě soud uvádí, že se nejednalo o nové žalobní body, které žalobkyně může uplatnit jen v dvouměsíční zákonné lhůtě pro rozšíření žaloby dle § 71 odst. 2 věta poslední s. ř. s., ale pouze o doplnění právní argumentace na podporu stanoviska žalobkyně o nutnosti předložení také písemného pověření a tedy jen další rozvinutí již uplatněné žalobní námitky nezákonnosti uložení pořádkové pokuty.

Z obsahu protokolu o kontrolním zjištění ze dne 26. 9. 2011 plyne, že v daném případě veterinární inspektor splnil svou zákonnou povinnost, pokud se při oznámení zahájení kontroly v rámci provádění státního veterinárního dozoru v provozovně žalobkyně prokázal služebním průkazem, kterým nejen že prokázal svou totožnost, ale zároveň jím prokázal své oprávnění k provedení kontroly dle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Neměla-li vedoucí provozovny žalobkyně pochybnost o tom, že vstupu do provozních a skladovacích prostorů provozovny [jež jsou prostorem ve smyslu § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona] se domáhá veterinární inspektor, když účel úkonu byl nepochybný (tedy provedení státního veterinárního dozoru), a vstup do uvedených prostor, a v důsledku tohoto provedení státního veterinárního dozoru, veterinárnímu inspektorovi odmítla na přímý pokyn žalobkyně pouze z důvodu nepředložení písemného pověření tohoto veterinárního inspektora k provedení konkrétní kontroly v dané provozovně, představovalo toto jednání porušení povinností žalobkyně jako kontrolovaného subjektu dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona, za něž lze uložit pořádkovou pokutu podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona.

Pokud žalovaná v napadeném rozhodnutí odkazovala na příslušné předpisy Evropských společenství, nečila tak proto, že by pořádková pokuta byla uložena za porušení povinností z nich plynoucích. Zjevně tak činila proto, aby zdůraznila povahu a význam prováděného dozoru na úseku veterinární správy, plně odpovídající právní úpravě potravinového práva a ochraně spotřebitele předpise ES.

Namítá-li žalobkyně odlišný postup Státní zemědělské a potravinářské inspekce, pak ani případné odlišnosti při postupu tohoto správního orgánu při sankcionování neposkytnutí součinnosti při nepředložení konkrétního pověření k provedení kontroly nelze považovat za důvod pro vyhovění žalobě, neboť zmíněný správní orgán neprovádí státní veterinární dozor a nepostupuje proto dle speciálních ustanovení veterinárního zákona, včetně ustanovení

§ 53 odst. 7 uvedeného zákona. Nejedná se tak v souzeném případě o porušení zásady legitimního očekávání jako jedné z hlavních zásad postupu správních orgánů.

Pokud žalobkyně poukazovala na to, že v jiných případech jí byla taková pokuta uložena za shodná skutková zjištění na třech provozovnách (konkrétně zmínila rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Kraj Vysočina), a nadto v průměrně nižší výši na jedno skutkové zjištění, nelze s poukazem na tuto skutečnost dospět k závěru o porušení zásady legitimního očekávání a v důsledku toho snad nezákonnosti uložené pořádkové pokuty. Ta byla v soudem projednávaném případě uložena žalobkyni za konkrétní porušení povinností dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona v jedné provozovně žalobkyně v České Lípě, když k projednání jiných pořádkových deliktů správní orgán 1. stupně nebyl místně příslušný. Rozhodně nebyl místně příslušný k projednání pořádkového deliktu žalobkyně na provozovně v Mnichově Hradišti, který zmiňuje žalobkyně, neboť v posuzovaném případě nebyla správním orgánem 1. stupně Krajská veterinární správa pro Středočeský kraj, nýbrž Liberecký. Nejedná se tak o případ skutkově obdobný, který by mohl být projednáván jedním správním orgánem 1. stupně.

Soud má ta to, že žalovaná se s odvolacími námitkami vypořádala řádně a vyčerpávajícím způsobem a z odůvodnění jejího rozhodnutí v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu za užití § 76 odst. 1 veterinárního zákona plynou právní úvahy, kterými byla žalovaná při rozhodování o odvolání vedena. Není třeba, aby v odůvodnění žalovaná reagovala na každou dílčí výtku, ale postačuje, vyhovuje-li odůvodnění rozhodnutí jako celek zákonným požadavkům uvedeného ustanovení správního řádu. Dovedla-li žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí, že není dle § 12 odst. 2 zákona o státní kontrole nutné, aby veterinární inspektoři předkládali písemné pověření k provedení konkrétní kontroly, pak z její argumentace logicky plyne, že zmínku žalobkyně o důvodové zprávě k zákonu státní kontrole vyhodnotila jako nepřípadnou.

Námitku absence podpisu doc. MVDr. M.M., Ph.D., a nahrazení jeho podpisu doložkou „v.r.“, a absenci dalšího podpisu osoby „v zastoupení“ na stejnopisu rozhodnutí, jež bylo doručeno žalobkyni, soud neshledal důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí pro vady řízení.

Ustanovení § 69 odst. 1 správního řádu stanoví náležitosti písemného vyhotovení rozhodnutí, mezi něž patří i podpis oprávněné úřední osoby, s tím, že dle § 72 odst. 1 správního řádu se účastníkům řízení oznamuje rozhodnutí doručením stejnopisu rozhodnutí. Správní řád v § 69 odst. 3 předpokládá i doručení stejnopisu rozhodnutí elektronicky, kdy *úřední osoba, která za písemné vyhotovení rozhodnutí odpovídá, vyhotoví jeho elektronickou verzi s tím, že na místě otisku úředního razítka vyjádří tuto skutečnost slovy "otisk úředního razítka" a dokument podepíše svým zaručeným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb.* Dle tohoto ustanovení správního řádu lze postupovat na žádost účastníka řízení. Nicméně povinnost orgánů veřejné moci doručovat dokumenty, a tedy i stejnopisy rozhodnutí, právnické osobě se zpřístupněnou datovou schránkou právě prostřednictvím datové schránky zakotvuje ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a automatické konverzi. Při takovém způsobu doručení se

postupuje dle uvedeného zákona, včetně jeho § 24 upravujícího konverzi dokumentu v listinné podobě pro účely doručování do datové schránky. Podle § 24 odst. 3 zákona o elektronických úkonech pak při konverzi do dokumentu obsaženého v datové zprávě opatří subjekt, který konverzi provedl, výstup svou uznávanou elektronickou značkou nebo uznávaným elektronickým podpisem osoby, která konverzi provedla, a zajistí, aby byl výstup opatřen kvalifikovaným časovým razítkem. Doručení písemnosti správním orgánem prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky jako přednostní způsob doručení předpokládá rovněž § 19 odst. 1 správního řádu.

V souzeném případě byl stejnopis rozhodnutí žalované doručován v souladu s § 19 odst. 1 správního řádu a § 17 odst. 1 zákona o elektronických úkonech právě do datové schránky žalobkyně ve formě datové zprávy (§ 19 odst. 1 zákona o elektronických úkonech), jak plyne z doručanky k datové zprávě, kdy žádost účastníka řízení o takový postup ze strany správního orgánu se zásadně nevyžaduje. Při doručování stejnopisu rozhodnutí v podobě datové zprávy elektronická konverze neobsahuje podpis oprávněné úřední osoby ve smyslu § 69 odst. 1 správního řádu (takový vlastnoruční podpis „není vidět“) a žalovaná postupovala v souladu s § 24 odst. 3 zákona o elektronických úkonech, opatřila-li při konverzi písemnosti do datové zprávy výstup svým elektronickým podpisem a kvalifikovaným časovým razítkem Bc. J.P., Dis., jako osoby oprávněné ke konverzi listinné písemnosti. Žalobkyně nenamítá, že by tyto náležitosti datová zpráva, jež jí byla dne 19. 3. 2012 doručena do datové schránky, neobsahovala. Je-li datum připojený k podpisu osoby oprávněné k provedení konverze rozhodnutí a jeho doručení datovou zprávou rozdílný oproti datu vydání rozhodnutí, pak tato skutečnost není vadou, která by mohla mít vliv na samotnou zákonnost rozhodnutí, neboť se jedná o datum, kdy došlo ke konverzi listinného vyhotovení rozhodnutí do datové zprávy předcházející odeslání datové zprávy a tento okamžik lze připodobnit k vypravení stejnopisu rozhodnutí, je-li například doručováno prostřednictvím držitele poštovní licence. Pokud chtěla mít žalobkyně k dispozici stejnopis rozhodnutí doručенého jí do datové schránky v listinné podobě se všemi náležitostmi, jaké měla konvertovaná písemnost, musela by si opatřit konverzi do dokumentu v listinné podobě od subjektu k tomu oprávněného dle § 23 odst. 1 zákona o elektronických podpisech.

Z úřední povinnosti se pak soud zabýval případnou nicotností rozhodnutí žalované v souvislosti s tím, co žalobkyně namítala ohledně absence podpisu oprávněné úřední osoby, a konstatuje, že žádnou natolik intenzivní vadu rozhodnutí, jež by způsobovala jeho nicotnost, neshledal. Ze správního spisu bylo ověřeno, že se v něm nachází originál rozhodnutí žalované, opatřený v souladu s § 69 odst. 1 správního řádu vlastnoručním podpisem úřední osoby oprávněné rozhodnutí podepsat, jež jednala v zastoupení doc. MVDr. M.M. Ph.D. jako ústředního ředitele žalované (ve smyslu § 15 odst. 2 správního řádu takové oprávnění vyplývá z vnitřních předpisů správního orgánu, nebo z pověření provedeného vedoucím správního orgánu). Soud souhlasí se žalovanou, že záleží v zásadě na samotném správním orgánu, kdo bude ve které věci oprávněnou úřední osobou a kdo bude písemné vyhotovení správního rozhodnutí podepisovat (bude-li např. oprávněných úředních osob v témže správním řízení více). Nadto je však třeba uvést, že případná vada v podpisu písemného vyhotovení správního rozhodnutí spočívající v podpisu jinou osobou, nepůsobuje nicotnost rozhodnutí, neboť k vydání rozhodnutí je věcně příslušný správní orgán, nikoli určitá úřední osoba.

Soud tedy nemá za to, že by rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, neboť nebylo najisto

postaveno, zda se jedná o řádný právní akt žalované, jak žalobkyně namítala.

Také procesní postup správních orgánů spočívající v neprojednání pořádkových deliktů ve společném řízení soud neshledal důvodem pro vyhovění podané žalobě.

Spojení různých řízení do společného řízení ve smyslu § 140 odst. 1 správního řádu je možné při splnění zde uvedených podmínek a zásadně tehdy, je-li správní orgán, u něhož jsou různá řízení vedena, ke všem probíhajícím řízením nejen věcně, ale také místně příslušný. Rozhodne-li správní orgán, ať již k návrhu nebo z úřední povinnosti, o spojení řízení do společného řízení usnesení o tom v souladu s § 140 odst. 4 správního řádu poznamená do spisu a proti takovému usnesení pak není dle § 76 odst. 5 správního řádu odvolání přípustné.

Jak již soud uvedl, k dalším řízením o pořádkových deliktech žalobkyně na úseku veterinární správy, jejichž spojení ke společnému projednání a rozhodnutí se žalobkyně před krajskou veterinární správou dovolávala, nebyl tento správní orgán místně příslušný. Nebyly tak dány podmínky pro spojení řízení dle § 140 odst. 1 správního řádu a krajská veterinární správa nijak žalobkyni na jejích právech nezkrátila, nevyhověla-li jejímu požadavku konání společného řízení.

Rovněž procesní postup, kdy krajská veterinární správa o požadavku žalobkyně na spojení řízení nevydala samostatné rozhodnutí, ale důvody, pro které nebylo možno návrhu na spojení řízení podle § 140 odst. 1 správního řádu vyhovět, uvedla do odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, nijak žalobkyni na jejích procesních ani hmotných právech nezkracuje. Citované ustanovení explicitně neupravuje postup správního orgánu pro případ, kdy neshledá podmínky pro spojení řízení a nevyhoví proto požadavku účastníka na vedení společného řízení. Doktrína tuto otázku neřeší jednotně. Zatímco Správní řád, komentář, JUDr. J.V., Ph.D., vyd. Polygon, uvádí, že v takovém případě se usnesení dle § 140 odst. 4 správního řádu nevydává a do spisu nepoznamenává; Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami, JUDr. R.O., Linde Praha, a.s., se přiklání k analogickému procesnímu postupu dle § 140 odst. 4 správního řádu. Podstatné však dle soudu je, že obrana účastníka proti procesnímu postupu správního orgánu je v obou případech stejná, neboť i v případě, že by správní orgán o zamítnutí návrhu na společné řízení rozhodl usnesením, pak jej analogicky dle § 140 odst. 4 správního řádu jen poznamená do spisu, účastníka řízení o tom vyrozumí, a ten se usnesení nemůže bránit samostatným odvoláním. Obranu proti nevyhovění požadavku na spojení řízení tak může v obou případech soustředit až do odvolání proti meritornímu rozhodnutí, ostatně jak to učinila žalobkyně v projednávaném případě, nicméně aniž by konkretizovala, jak se takový procesní postup odrazil na zákonnosti uložení pořádkové pokuty. Nezbyvá než zopakovat, že namítaným procesním postupem nebyla žalobkyně v důsledku zkrácena na svých právech.

Nespojila-li žalovaná ve fázi odvolacího řízení odvolání žalobkyně proti jednotlivým prvostupňovým rozhodnutím krajským veterinárním správ ke společnému odvolacímu řízení, rovněž nepostupovala nezákonně. Smyslem a účelem odvolacího řízení je posouzení zákonnosti a správnosti každého individuálního správního rozhodnutí vydaného v 1. stupni správního řízení napadeného odvoláním. Na rozdíl od žalovaného sice soud v ustanovení

§ 93 odst. 1 správního řádu nevidí zákonnou překážku vedení společného řízení před odvolacím orgánem, nicméně podstatné opět je, že ani procesním postupem žalované v odvolacím řízení nebyla žalobkyně nijak zkrácena.

Žalobkyně o spojení jednotlivých řízení o odvolání podaným proti prvostupňovým rozhodnutím o uložení pořádkových pokut za porušení povinností při výkonu státního veterinárního dozoru výslovně nežádala (její upozornění ve smyslu § 8 odst. 1 správního řádu na další řízení, obsažené v odvolání, nelze za takovou žádost považovat). Nespojila-li žalovaná probíhající odvolací řízení ke společnému řízení z úřední povinnosti, nijak tím žalobkyni na jejích procesních a v důsledku takového postupu ani na hmotných právech nezkrátila, neboť jejím úkolem bylo přezkoumat zákonnost a správnost rozhodnutí krajské veterinární správy ze dne 30. 11. 2011. Lze uvést, že žalovaná jako nadřízený odvolací orgán na úseku výkonu státní veterinární správy, dbá na to, aby v souladu se základní zásadou správního řízení - zásadou legitimního očekávání - postupovala při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly (§ 2 odst. 4 správního řádu), nicméně nemusí k dodržení této zásady postupovat dle představ žalobkyně, tj. jediné tak, že by žalobkyni podaná odvolání, v nichž se objevuje shodná odvolací námitka proti jednotlivým individuálním rozhodnutím o uložení pořádkové pokuty dle § 53 odst. 7 veterinárního zákona spojila a projednala je v jediném odvolacím řízení. Soud tedy uzavírá s tím, že ani správními orgány zvolený procesní postup při uložení pořádkové pokuty ve výši 50 000 Kč a jejím přezkoumáním v odvolacím řízení nevedl k nezákonnosti jejího uložení.

Ohledně žalobní námitky, v níž žalobkyně poukazovala na nedostatek individualizace uložené pokuty z pohledu možného likvidačního důsledku, když na obdobných pokutách je žalobkyně povinna uhradit 1 090 000 Kč, soud uvádí následující.

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

Podle přesvědčení soudu nelze v daném případě vytýkat žalované, že se výslovně při posouzení zákonnosti uložené pokuty ve výši 50 000 Kč nezabývala také otázkou jejího likvidačního charakteru. Jak přiléhavě uvedla žalovaná v písemném vyjádření k žalobě, judikatura správních soudů (např. právě cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu, navazující na usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133) směřuje k tomu, aby majetkové poměry byly jedním z hledisek pro stanovení výše pokuty, a to i v případě právnické osoby (srov. kritéria přiměřenosti trestu dle § 14 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim), nevyplývá z ní však, že by správní orgány musely toto hledisko uplatňovat či posuzovat ze své vlastní iniciativy, pokud zákon výslovně ve výčtu kritérií pro výši pokuty majetkové poměry osoby nestanoví, což je i případ uložení pořádkové pokuty dle § 53 odst. 7 veterinárního zákona. Měla-li žalovaná za to, že okolnosti, jež plynou z dosavadního průběhu řízení, nevedou k možným závěrům o likvidačním

charakteru uložené pokuty, nebylo její povinností za situace, kdy sama žalobkyně žádné takové okolnosti týkající se jejích majetkových poměrů a likvidační povahy pokuty neuváděla (a to ani s poukazem na výši pořádkových pokut uložených jí za zmaření výkonu státního veterinárního dozoru v jiných provozovnách a jejich souhrnnou výši), zabývat se likvidačním charakterem pořádkové pokuty uložené ve výši 50 000 Kč. Soud tedy neshledal, že by se žalovaná v tomto směru dopustila vad řízení či nezákonnosti.

Na rozdíl od žalobkyně má soud za to, že správní orgán odůvodnil výši žalobci uložené pokuty naprosto srozumitelným a přesvědčivým způsobem. Na tomto místě považuje soud za potřebné zdůraznit, že napadené rozhodnutí žalované tvoří jeden celek s rozhodnutím správního orgánu 1. stupně, které jím bylo potvrzeno. Není pravdou, že by žalovaná v odvolacím řízení nepřipustným způsobem změnila, resp. zcela nahradila úvahy krajské veterinární správy jako správního orgánu 1. stupně vlastními úvahami, a napadené rozhodnutí opřela o nové, nadto hypotetické úvahy, jak namítá žalobkyně. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřetelně vyplývá, že žalovaná jako odvolací orgán navázala na posouzení kritérií, která byla hodnocena krajskou veterinární správou jako významná pro určení výměry pořádkové pokuty. Toto posouzení, se kterým se včetně výše uložené pořádkové pokuty žalovaná ztotožnila, doplnila zejména úvahami o významu provádění státního veterinárního dozoru a důležitosti plnění povinností kontrolovaných subjektů a možném ohrožení zájmů společnosti v případě, když výkon státního veterinárního dozoru není kontrolovanou osobou umožněn. Dovolávala-li se žalovaná při přezkumu přiměřenosti uložené pořádkové pokuty i jiných správních řízení, pak tak činila pro úplnost a zcela zjevně v souvislosti s vyzdvížením významu pravidelného státního veterinárního dozoru na úseku, kde nedostatky mohou vést i k ohrožení spotřebitele.

Žalobkyně z důvodu opatrnosti zmínila prominutí, popřípadě snížení pokuty, důvody pro takový postup soudu však nijak nerozvedla a nekonkretizovala, když neuváděla žádné skutkové ani právní důvody pro zjevně nepřiměřenou výši pořádkové pokuty. Návrh na moderaci uložené sankce jako eventuální do petitu žaloby nezahrnula a na svém návrhu při ústním jednání nesetřvala, eventuální prominutí či snížení pořádkové pokuty nenavrhovala a neuváděla pro něj ani žádné relevantní okolnosti, na základě nichž by mohl soud k závěru o zjevně nepřiměřené výši pokuty dospět.

Žalobkyni tak nezbyvá než odkázat na velmi podrobné odůvodnění výše uložené pořádkové pokuty správními orgány obou stupňů, které zohlednily význam předmětu kontroly a závažnost následku protiprávního jednání žalobkyně a z tohoto důvodu pak žalovaná ani neshledala nepřiměřenost uložené pořádkové pokuty ve výši 50 000 Kč. V této souvislosti si soud dovolí nad rámec poznamenat, že pokuty, které lze uložit právnické osobě dle příslušných ustanovení veterinárního zákona za správní delikty, k jejichž odhalení mohou vést kontroly v rámci státního veterinárního dozoru, jsou mnohonásobně vyšší, a i z tohoto pohledu byla uložená pořádková pokuta přiměřeným prostředkem k vynucení plnění povinností dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona ze strany žalobkyně.

V. Závěrečné posouzení a náklady řízení

Ze všech shora uvedených důvodů soud žalobě nevyhověl, napadená správní rozhodnutí neshledal ani nicotnými, ani nepřezkoumatelnými či nezákonnými z hlediska žalobních námitek a žalobu proto zamítl postupem dle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou.

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

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

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

V Liberci dne 19. června 2013.

Mgr. Lucie Trejbalová,
předsedkyně senátu