



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudkyň Mgr. Moniky Chaloupkové a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci **žalobce: ZIMBO CZECHIA s.r.o.**, se sídlem Na Zátorách 8, 170 00 Praha 7 - Holešovice, IČ: 61250988, **zastoupeného JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou**, se sídlem Štupartská 4, 110 00 Praha 1 – Staré Město, **proti žalované: Ústřední veterinární správa státní veterinární správy (dříve Státní veterinární správa)**, se sídlem Slezská 7, 120 00 Praha 2 – Královské Vinohrady, **o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2011, č. j. 2011/5603/SVS,**

t a k t o :

- I. Žaloba s e z a m í t á .**
- II. Žalobce n e m á právo na náhradu nákladů soudního řízení a žalované s e toto právo n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 14. 12. 2011, č. j. 2011/5603/SVS, žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Pardubický kraj (dále jen „KVS“) ze dne 30. 9. 2011, č. j. 2011/3278/KVSE, kterým byly žalobci uloženy 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“), ve spojení s § 49 odst. 1 písm. x) veterinárního zákona pořádková pokuta ve výši 50.000 Kč za nesplnění povinností vyplývajících z § 53 odst. 4 veterinárního zákona a podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), náhrada nákladů řízení ve výši 1.000 Kč. Pořádková pokuta byla žalobci uložena za to, že dne 1. 8. 2011 v 9:30 hodin a dne 25. 8. 2011 v 8:30 hodin v potravinářském podniku reg. č. CZ 5170, který provozuje v Holicích, Hradecká 1122, neumožnila vedoucí provozovny veterinárnímu

inspektorovi vstup do provozních prostor prodejny s tím, že se řídí metodickým pokynem vedení firmy zakazujícím vstup cizích osob do provozních prostor bez předložení písemného pověření ke kontrole, tedy kontrolovaná osoba nevytvořila vhodné podmínky pro výkon státního veterinárního dozoru a neposkytla veterinárnímu inspektorovi nezbytnou součinnost a pomoc.

Žalobce proti rozhodnutí žalované podal včasnou žalobu, kterou se domáhal jeho zrušení pro nezákonnost a náhrady nákladů soudního řízení. Žalobní argumentaci žalobce soud pro přehlednost rozčlenil do následujících žalobních bodů:

1. V rozhodnutí není uvedeno, o jaké zákonné ustanovení opírá státní veterinární správa (dále jen „SVS“) svou věcnou příslušnost, toto nelze zjistit ani z kontrolních protokolů, tudíž není postaveno najisto, že byla dána věcná příslušnost k provedení kontroly a tedy z ní plynoucí pravomoc k uložení pořádkové pokuty. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné, resp. zmatečné.

2. Žalované rozhodnutí nemá náležitosti dle § 69 odst. 1 správního řádu, konkrétně chybí podpis oprávněné osoby, neboť u vytištěného jména není ani podpis, ani žádná ze zákonem vymezených doložek. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné.

3. V uvedené dny se na předmětnou provozovnu dostavil pan M. G., který se prokázal služebním průkazem veterinárního inspektora. Žalobce má však zato, že jmenovaný byl povinen předložit i písemné pověření podle § 9 ve spojení s § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), neboť služební průkaz povahu písemného pověření nemá. Žalovaná, stejně jako KHS, tento názor žalobce nesdílí, naopak oba správní orgány ve svých rozhodnutích vyslovily, že postačí předložení služebního průkazu. Žalobce s tímto závěrem nesouhlasí, tato skutečnost byla žalované známa, neboť žalobce přípisem z června 2011 svůj názor sdělil všem veterinárním správám. Pokud by žalované šlo opravdu o výkon veterinárního dozoru, jistě by své inspektory „samostatným písemným pověřením o třech řádcích vybavila“, faktickým cílem žalované ovšem bylo „žalobkyni uložit předem z hlediska výše, jakož i právního odůvodnění jednotně nadefinovanou pořádkovou pokutu“. Podle žalované jsou veterinární inspektori pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru obecně, toto je však dle žalobce překroucený výklad, neboť veterinární zákon nic takového neříká, naopak z něj zcela zřejmě vyplývá (§ 53), že veterinární lékař musí adresátovi kontroly předložit své písemné pověření. Povinnost vpustit do svých prostor zaměstnance žalované se služebním průkazem nevyplývá ani z nařízení ES č. 882/2004, jehož se žalovaná v rozhodnutí podpůrně dovolává. Na základě výkladu zastávaného žalovanou by každý veterinární inspektor mohl o své vůli a kdykoliv (třeba i o dovolené) požadovat na základě služebního průkazu vstup do kterékoli provozovny žalobce. Kontrolní postup upravuje jednotně zákon o státní kontrole, přičemž v důvodové zprávě k němu je zdůrazněna nutnost vybavení příslušného pracovníka pověřením ke kontrole. Veterinární zákon žádnou komplexní úpravu, kterou by bylo možno označit za speciální kontrolní řád a která by měla přednost před zákonem o státní kontrole, nemá. Zákonný rámec pro kontrolu tak stanoví právě zákon o státní kontrole, přičemž ze žádného ustanovení veterinárního zákona nevyplývá, že služební průkaz veterinárního inspektora je písemným pověřením k výkonu kontroly. Žalovaná říká v napadeném rozhodnutí, že jí není znám případ zneužití kompetencí veterinárním inspektorem, ale je toto skutečně vyloučeno? Navíc se stávají případy odcizení či ztráty služebních průkazů. Kde pak je právní jistota adresáta kontroly, když v momentě oznámení zákonné kontroly není postaveno najisto, že osoby, které předložily služební průkazy, skutečně realizují vůli orgánů státu vykonávajících dozor? Tato jistota může být poskytnuta při současném splnění tří podmínek – oznámení kontroly, prokázání totožnosti služebním průkazem a předložení písemného pověření ke státní kontrole. Pokud se týká odkazu na rozsudek Městského soudu

v Praze sp. zn. 10 Ca 127/2005, dovolává se ho žalovaná pouze v těch pasážích, které podporují její názor. Rozsudek problematiku písemného pověření neřeší, dle žalobce se jedná o důsledek jeho nedostatečných procesních tvrzení, včetně toho, že v řízení nebyla čtena důvodová zpráva k zákonu o státní kontrole. Na druhé straně žalobce sám poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004-87, v němž NSS 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.

4. Žalobce považuje za nepřípustný a tudíž i nezákonný způsob odůvodnění žalovaného rozhodnutí, kdy žalovaná označuje trvání na písemném pověření za účelový postup, jehož cílem má být zabránění kontroly provozoven a vyhnutí se postihu za případné zjištěné protiprávní jednání. Pokud by se žalobce skutečně chtěl vyhnout postihu, jistě by na předložení písemného pověření netrval, neboť pořádkovou pokutu ve výši 50.000 Kč dostává opakovaně. Žalobce provozuje desítky provozoven, neměl z hlediska hygieny nikdy problémy většího rozsahu, pokud k pochybení došlo, nebránil se odpovědnosti a ve vztahu k odpovědným osobám vyvodil odpovídající důsledky. Žalovaná v odůvodnění popisuje činnost žalobce zkreslujícím způsobem tak, že vyznívá jako „šmudla“, který měl opakovaně mikrobiologické problémy s potravinami, byl neúspěšný v soudních řízeních. Ve skutečnosti se jedná o věci staré několik let a jediným druhem soudního řízení, v němž byl žalobce neúspěšný, je právní otázka náležitosti značení potravin nacházejících se v momentě nabídky ve fólii, avšak prodávaných obslužným způsobem. Pokud by žalobce fungoval tak, jak je popisováno v napadeném rozhodnutí, nemohl by provozovat desítky prodejen, jejichž počet stále roste.

5. Žalovaná porušila principy právní jistoty a předvídatelnosti, neboť v některých případech zahajuje se žalobcem řízení a v jiných ne a postupuje odlišně od Státní zemědělské a potravinářské inspekce, která udílí pořádkovou pokutu fyzickým osobám – zaměstnancům žalobce. Odmítnutí této námitky, kterou žalobce uplatnil v odvolání, tím, že se jedná o jiný orgán státní správy, není přesvědčivým vypořádáním se s námitkou.

6. Žalovaná nepřípustně vypracovala odůvodnění výše uvedené pokuty, které v prvoinstančním rozhodnutí zcela chybělo, čímž žalobce zkrátila na právu na dvoustupňové správní řízení. Navíc ani žalované rozhodnutí není zákonné, resp. individualizované, neboť žalovaná musela vědět, že při množství udílených pořádkových pokut může žalobce taková výše pokuty existenčně ohrožit.

7. Žalobce podával odvolání i do výroku o náhradě nákladů řízení, z napadeného rozhodnutí však není zřejmé, jak o něm žalovaná rozhodla a proč.

8. Hlavní výrok napadeného rozhodnutí je v rozporu s pravidly pro správní trestání, když z něj neplyne celý a přesný popis vytýkaného skutku, což má za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

Žalovaná se k žalobě vyjádřila podáním ze dne 20. 1. 2013, kterým navrhla její zamítnutí jako nedůvodné s tím, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy a žalobce jím nebyl krácen na právech. K jednotlivým žalobním bodům uvedla následující:

Ad 1. Předmět kontroly byl dostatečně vymezen v protokolech o kontrolním zjištění ze dne 1. 8. 2011 a ze dne 25. 8. 2011 a nemohla vzniknout žádná pochybnost o pravomoci kontrolního orgánu.

Ad 2. V době vydání napadeného rozhodnutí vedla žalovaná spisovou službu analogovým způsobem, tzn. že rozhodnutí bylo vyhotoveno v listinné podobě, je takto

založeno ve spisu a má veškeré náležitosti dle § 69 správního řádu, včetně uvedení oprávněné úřední osoby jménem, příjmením a funkcí s doložkou „v z.“ a podpisem jiné úřední osoby oprávněné dle vnitřních předpisů k podpisu za ústředního ředitele. Žalobce obdržel elektronickou verzi rozhodnutí do datové schránky s elektronickým podpisem úřední osoby odpovídající za písemné vyhotovení rozhodnutí, když na elektronické verzi nemusí být text „vlastní rukou“ nebo „v. r.“ anebo „za správnost vyhotovení“, neboť tento je vyhrazen stejnopisu rozhodnutí. Na straně 12 elektronické verze je vizualizace elektronického podpisu, jejíž podoba se na dokumentu změnila v návaznosti na ověření platnosti a důvěryhodnosti podpisu. Pokud zástupce žalobce má k dispozici jen vytištěnou verzi elektronické formy rozhodnutí, nemůže certifikát vidět a tak se může mylně domnívat, že není postaveno najisto, že se jedná o řádný právní akt žalované.

Ad 3. Kontrola v obou dnech byla řádně zahájena předložením služebního průkazu veterinárního inspektora KVS, vedoucí prodejny, paní B., neměla sebemenší pochybnosti o oprávnění inspektora k provedení kontroly, tuto neumožnila z důvodu příkazu zaměstnavatele (závazný jednotný postup při úředním dozoru vydaný jednatelem žalobce). Žalobce ani v průběhu kontroly, ani později nevyjádřil pochybnost o tom, že vstupu do provozovny se domáhal veterinární inspektor, od počátku věděl, že se jedná o výkon státního veterinárního dozoru, navíc se jednalo o pravidelnou kontrolu a v minulosti ve stejné provozovně proběhla řada kontrol, které byly umožněny. Žalovaná nesouhlasí s názorem žalobce, že by veterinární inspektoři vedle služebního průkazu měli předkládat ještě speciální pověření ke kontrole. Vychází přitom z platné judikatury (rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 10 Ca 127/2005, publikovaný pod č. R 1087/2007 ve Sbírce rozhodnutí NSS a opakovaně potvrzený dalšími senáty téhož soudu), z níž vyplývá, že veterinární inspektoři jsou pověřeni k výkonu státního veterinárního dozoru obecně, své oprávnění dokládají služebním průkazem a nemusí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole. Zákon o státní kontrole nestanoví závazné náležitosti písemného pověření, služební průkaz přitom není ničím jiným než právě písemným pověřením k provádění kontrol dle veterinárního zákona. Veterinární zákon je zvláštním zákonem ve smyslu § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole a z jeho ustanovení, zejména z § 53, vyplývá, že veterinární inspektoři jsou pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru obecně, na základě přijetí do pracovního poměru u orgánu veterinární správy a zařazení do pozice úředního veterinárního lékaře, a služebním průkazem tedy prokazují nejen svou totožnost, ale i své pracovní zařazení coby veterinárního inspektora pověřeného výkonem státního veterinárního dozoru. MVDr. M. G. je veterinárním lékařem, který má v pracovní náplni dle pracovní smlouvy provádění veterinárního dozoru v provozovnách zpracovávajících živočišné produkty a v tržní síti. Vzor služebního průkazu je stanoven obecně závazným právním předpisem (do 1. 11. 2012 vyhláška č. 296/2003 Sb., od 1. 11. 2012 vyhláška č. 342/2012 Sb.) a tedy každý má možnost zjistit jeho podobu. Prokazování pověření ke kontrole formou služebního průkazu jakožto obecného pověření je jediným možným způsobem, jímž mohou orgány státní veterinární správy zajistit řádné plnění svých úkolů a ochranu veřejného zájmu (ochranu zdraví lidí i zvířat). Žalované není znám ani jediný případ zneužití kontrolních oprávnění veterinárním inspektorem, i kdyby k této situaci došlo, má kontrolovaná osoba řadu možností, jak se bránit (stížnost na postup úřední osoby, náhrada škody za nesprávný úřední postup, trestní oznámení pro trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby, atp.). Veterinární inspektoři vykonávají svou pravomoc pouze v územním obvodu krajské veterinární správy, k níž jsou v pracovním poměru, což vyplývá i ze služebních průkazů, a na základě plánů kontrol schválených nadřízeným zaměstnancem. V důvodové zprávě k zákonu o státní kontrole není nic, co by zpochybňovalo správnost postupu žalované. Služební průkaz obdrží pouze veterinární lékař, který byl zařazen na místo veterinárního lékaře – veterinární inspektor a podle náplně práce či vnitřního předpisu byl pověřen výkonem státního veterinárního dozoru. Ostatní zaměstnanci mají pouze

zaměstnanecké průkazy. Předkládání písemného pověření vedle služebního průkazu by neoprávněné kontrole falešným inspektorem nezabránilo, když zfalšování pověření je jistě jednodušší než zfalšování služebního průkazu. Aplikace rozsudku NSS č. j. 4 As 42/2004-87 není možná, neboť se týká zcela odlišného případu. Naopak nejnovější judikatura, konkrétně rozsudek NSS č. j. 1 As 25/2012-34, zcela podporuje názor žalované. Stejně tak rozsudek MS v Praze sp. zn. 5 Ca 420/2008 nebo rozsudek NSS sp. zn. 4 Ads 97/2012.

Ad 4. Žalovaná trvá na tom, že postup žalobce má obstrukční charakter, neboť dříve probíhaly kontroly jeho provozoven stejným způsobem bez problémů a konstrukce o nutnosti písemného pověření začal žalobce vytvářet až po prohraném soudním řízení (Městský soud Praha, sp. zn. 10 Ca 347/2009). Pokud žalovaná uvedla v rozhodnutí některé známé nedostatky z provozoven žalobce, nechtěla ho vykreslit jako problémový subjekt, ale chtěla docílit toho, aby si žalobce uvědomil závažnost situace. Provozovny žalobce skutečně nejsou z hlediska provozní hygieny nijak zásadně problematické, nicméně některé výklady žalobce jsou přinejmenším svérázné. Ani v jednom ze sporných případů zatím žalobce neuspěl (zde žalovaná odkázala na konkrétní rozsudky NSS a MS v Praze) a tak zřejmě dospěl k závěru, že bude lepší veterinární inspektory do svých provozoven nepouštět.

Ad 5. V daném případě bylo postupováno přiměřeně podle § 62 odst. 5 správního řádu, tedy vydané rozhodnutí o pořádkové pokutě bylo prvním úkonem v řízení. Žalované je známo, že v ojedinělých případech bylo za účelem uložení pořádkové pokuty zahájeno správní řízení, ovšem tím nemohla žalobci vzniknout žádná újma na právech, takový postup nemá vliv na zákonnost rozhodnutí, fakticky je tak žalobci přiznáno více práv, než mu dává právní úprava, neboť se může bránit ještě před správním orgánem I. stupně, tj. před vydáním rozhodnutí o pořádkové pokutě. Rozdílný přístup v některých případech nemůže podle žalované vést ke zkrácení práv žalobce. K postupu Státní zemědělské a potravinářské inspekce se pak žalovaná nemůže vyjadřovat, jen na okraj poznamenává, že tento orgán musí postupovat podle obecného zákona o státní kontrole, zatímco žalovaná postupuje podle veterinárního zákona a v otázkách jím neupravených podle těch ustanovení správního řádu, která se vztahují k ukládání pořádkových pokut.

Ad 6. Výše pokuty byla stanovena zcela v souladu se zásadami pro ukládání pořádkových pokut. Žalobce v odvolání sice výši pokuty napadl, ovšem neuvedl žádné konkrétní námítky. Výše stanovená KVS se opírala o dvojí zmaření kontroly u subjektu vykonávajícího činnosti v oblasti zacházení s potravinami, nemožnost ověřit dodržování požadavků potravinového práva, systémové pochybení dané chybným metodickým pokynem vedení žalobce, první protiprávní jednání na dané provozovně. Žalovaná uvedla v odůvodnění i další okolnosti případu, přičemž vycházela ze skutečností žalobci známých. Není pravdou, že by nahradila vlastními úvahami úvahy správního orgánu I. stupně, tyto pouze doplnila, když správnost takového postupu vyplývá i z rozsudku NSS č. j. 4 Ads 114/2011-111. Žádná tvrzení ohledně možných likvidačních účinků ukládaných pokut žalobce v odvolání nevznsl. Žalobce je přitom subjektem na trhu od r. 1994, jeho základní kapitál od 20. 4. 2012 činí 30.000.000 Kč a tedy pokuta ve výši 50.000 Kč pro něj nemůže být likvidační, když pokuty jsou ukládány v průběhu mnoha měsíců a tedy se nejedná o jednorázové finanční zatížení.

Ad 7. Žalovaná v rozhodnutí odůvodnila, proč byla uložena žalobci povinnost k náhradě nákladů správního řízení. Rozhodnutí KVS pak žalovaná v souladu s § 90 odst. 5 správního řádu potvrdila a odvolání zamítla, tudíž je zcela zřejmé, že výrok odvolacího rozhodnutí se týká rozhodnutí KVS jako celku, tedy všech jeho výroků.

Ad 8. Z výroku prvostupňového rozhodnutí je zcela zřejmé, v čem spočívalo protiprávní jednání žalobce, k naplnění skutkové podstaty jakého správního deliktu došlo, na základě jakých právních ustanovení bylo rozhodnuto. Skutek žalobce je vymezen místem, časem i věcně, skutkové okolnosti jsou popsány vyčerpávajícím způsobem a záměna skutku je vyloučena. Rozhodnutí obou správních orgánů jsou jasná a přezkoumatelná.

O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), bez jednání, neboť oba účastníci řízení s tímto postupem konkludentně souhlasili, když nereagovali ve lhůtě do dvou týdnů na výzvu ze dne 5. 12. 2012 k vyjádření se, zda souhlasí s rozhodnutím věci bez jednání, ačkoliv byli ve výzvě poučeni, že v případě, že nevyjádří v dané lhůtě svůj nesouhlas, bude se mít zato, že s takovým postupem souhlasí. Soud přitom v souladu s § 75 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované, tj. ze stavu k datu 14. 12. 2011, kdy bylo rozhodnutí žalované vydáno, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů.

Ze správního spisu soud zjistil následující:

V protokolech o kontrolním zjištění ze dne 1. 8. 2011 a ze dne 25. 8. 2011 je přesně uvedeno, v jaké provozovně a v jakých jejích prostorách měla být veterinární kontrola žalobce provedena, jaký konkrétní pracovník KVS ji měl provést (M. G., kód inspektora 530 63), kdy přesně a proč nebyla kontrola uskutečněna.

Z námitek do obou protokolů je zřejmé, že žalobce tyto podal, neboť dospěl k závěru, že inspektorem M. G. předložený služební průkaz č. 53063 nemá povahu písemného pověření k výkonu kontrolní činnosti ve smyslu § 9 zákona o státní kontrole a tedy nebyly splněny zákonné podmínky pro výkon kontroly.

Podaným námitkám KVS nevyhověla a dne 30. 9. 2011 vydala pod č. j. 2011/3278/KVSE rozhodnutí, kterým rozhodla o spáchání správního deliktu podle § 53 odst. 7 veterinárního zákona žalobcem, když tento nesplnil povinnost podle § 53 odst. 4 téhož zákona, uložila žalobci pořádkovou pokutu ve výši 50.000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podal žalobce včasné odvolání, které bylo napadeným rozhodnutím žalované zamítnuto a rozhodnutí KVS bylo potvrzeno.

K jednotlivým žalobcem uplatněným žalobním bodům zaujal soud následující stanovisko:

Ad 1.

Pravomoc a působnost KVS a žalované v oblasti veterinární péče upravuje veterinární zákon, což vyplývá již z jeho úvodního ustanovení, kdy předmět úpravy je vymezen následovně: „Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropských společenství a v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropských společenství (dále jen „předpisy Evropských společenství“) stanoví požadavky veterinární péče (dále jen "veterinární požadavky") na chov a zdraví zvířat a na živočišné produkty, upravuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob, soustavu, působnost a pravomoc orgánů vykonávajících státní správu v oblasti veterinární péče, jakož i některé odborné veterinární činnosti a jejich výkon.“ Kontrolní protokoly obsahují odkaz na veterinární zákon, přičemž v dalších jejích částech jsou uvedena zjištění z kontroly vyplývající a je přesně konkretizováno, porušení jakých zákonných povinností se kontrolovaný subjekt dopustil. V rozhodnutí KVS je opětovně odkázáno na veterinární zákon jako takový a následně je uvedeno konkrétní ustanovení, podle něhož KVS rozhodla (§ 49 odst. 1 písm. x) veterinárního zákona, podle kterého: „Krajská veterinární správa ukládá pokuty za nesplnění nebo porušení povinností, požadavků nebo podmínek stanovených tímto zákonem a předpisy Evropských společenství.“). Konečně rozhodnutí žalované hned v úvodu odkazuje na ust. § 48 odst. 1 písm. d) veterinárního zákona, podle něhož: „Státní veterinární správa řídí krajské veterinární správy, rozhoduje o opravných prostředcích proti jejich rozhodnutím a proti rozhodnutím Ústavu.“

Jak vyplývá z výše uvedeného, z protokolů o kontrole i z obou správních rozhodnutí je zcela zřejmé, o co správní orgány opřely svou pravomoc a působnost k provedení kontroly, resp. k rozhodnutí o pořádkové pokutě. Obě rozhodnutí zcela dostála požadavkům správního řádu na náležitosti rozhodnutí, když z nich vyplývá, o jaké otázce bylo rozhodováno, na základě jakých skutečností a podle jakých právních ustanovení (§ 68 odst. 2 správního řádu), nelze je rozhodně označit za nepřezkoumatelná či zmatečná.

Soud tedy uzavírá, že první žalobní bod shledal nedůvodným.

Ad 2.

Podle § 69 odst. 1 věty druhé správního řádu: „Písemné vyhotovení rozhodnutí dále musí obsahovat označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.“

Originál napadeného rozhodnutí založený ve správním spise obsahuje jak otisk úředního razítka Státní (nyní Ústřední) veterinární správy České republiky v Praze, tak jméno, příjmení a funkci oprávněné úřední osoby (doc. MVDr. M. M., Ph.D., ústřední ředitel) a podpis oprávněné úřední osoby s doložkou „v z.“, tedy disponuje podpisem a není pravdou tvrzení žalobce, že u vytištěného jména podpis chybí.

Z rozhodnutí předloženého soudu žalobcem je zřejmé, že žalobci bylo napadené rozhodnutí doručeno elektronicky. V takovém případě ovšem žalobce nemohl „klasický“ podpis očekávat. V případě doručování rozhodnutí elektronicky „vyhotoví úřední osoba, která za písemné vyhotovení rozhodnutí odpovídá, 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“ (§ 69 odst. 3 správního řádu). Rozhodnutí založené v soudním spise v souladu s citovaným ustanovením správního řádu obsahuje na straně 11 dole slovní vyjádření otisku úředního razítka, poté je v něm uvedeno „doc. MVDr. M. M.“, Ph.D., ústřední ředitel, v zastoupení“ a na straně 12 dole je jako osoba odpovídající za správnost vyhotovení označena „Bc. J. P., DiS“, přičemž je zde výslovně vyjádřena skutečnost, že rozhodnutí bylo opatřeno elektronickým podpisem. Elektronický podpis představuje údaje v elektronické podobě spjaté s daným podáním, které umožňují identifikovat osobu, jejímž elektronickým podpisem je podání opatřeno. Při vytištění podání (v tomto případě rozhodnutí) však elektronický podpis na listinné podobě nelze dohledat, tento je vyjádřen právě jen slovy „elektronicky či digitálně podepsáno“.

Ani druhý žalobní bod tedy soud neshledal důvodným, neboť napadené rozhodnutí obsahuje zákonné náležitosti v podobě konkretizace oprávněné úřední osoby, podpisu oprávněné úřední osoby a razítka žalované.

Ad 3.

V tomto žalobním bodě spočívá těžiště žalobní argumentace, kdy žalobce ze zákonné úpravy dovozuje povinnost veterinárního inspektora předložit před provedením státního dozoru na žalobcových provozovnách vedle služebního průkazu i písemné pověření k provedení konkrétní kontroly. Shodnou námitku žalobce vznesl i v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí a žalovaná se s ní vypořádala na stranách 6 až 8 napadeného rozhodnutí, přičemž její argumentace je přílehavá a soud se s ní zcela ztotožňuje. Žalovaná správně vyložila, že služební průkaz státního veterinárního inspektora představuje současně pověření k výkonu státního veterinárního dozoru obecně a po inspektorovi tak nelze s odkazem 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 zcela na ni odkazuje, přičemž nepovažuje za vhodné ji opakovat, resp. vyjadřovat jinými slovy tentýž obsah. Úkolem soudního přezkumu jistě není objevovat již objevené, říkat již jednou vyřčené. Takovýto postup by zcela odporoval zásadám hospodárnosti, srozumitelnosti a věcnosti rozhodování. Ostatně takovýto závěr plyne i z konstantní judikatury NSS, kdy lze příkladmo odkázat na rozsudek ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, v němž se NSS vyslovil následujícím způsobem: „...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.“ Soud tedy pouze zdůrazňuje následující:

Podle § 53 odst. 1 veterinárního zákona: „Úřední veterinární lékaři orgánů veterinární správy a veterinární lékaři Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru (dále jen "veterinární inspektor") jsou oprávněni při jeho výkonu“ a následuje konkrétní výčet oprávnění. Již jen z tohoto ustanovení je zřejmé, že veterinární inspektor je veterinárním lékařem „pověřeným výkonem státního veterinárního dozoru“. Jinými slovy řečeno, prokáže-li konkrétní veterinární inspektor v souladu s § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona svou totožnost služebním průkazem, je jeho oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru jasné, nepopíratelné a kontrolovaná osoba je povinna ho respektovat. Ostatně 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 tento 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.“

Soud se pak musí vypořádat ještě s poukazem žalobce na rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004-87, z něhož podle žalobce vyplývá, že průkaz inspektora je nedostačující a je třeba předložit i písemné pověření, neboť tento argument byl vznesen v žalobě nově.

Uvedený rozsudek se týkal pokuty uložené Oblastním inspektorátem České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) v Brně za neumožnění provedení kontroly stacionárního zdroje znečišťování ovzduší, kdy NSS dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí a tedy povinnosti MS v Praze toto rozhodnutí zrušit podle § 76 odst. 1 písm. a), případně podle § 78 odst. 1 s. ř. s., a k povinnosti inspektorů ČIŽP předložit před provedením kontroly též pověření k provedení této kontroly se vyjádřil pouze obiter dictum. Jeho závěry se přitom týkají výlučně ČIŽP, nijak se nevyslovují k orgánům státní veterinární správy, potažmo veterinárním inspektorům a jejich oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru, a v projednávané věci je nelze aplikovat, už jen z toho důvodu, že právní úpravy týkající se ČIŽP na straně jedné a orgánů státní veterinární péče na straně druhé se liší. Navíc rozhodující soud se ani se závěrem NSS, byť vysloveným nad rámec posuzované věci, nezotožňuje, má zato, že mnohem přílehavější, logičtější a odpovídající více smyslu a účelu výkonu státní kontroly je názor NSS prezentovaný v rozsudku ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012-34, kdy v tomto rozsudku NSS řešil povinnost zaměstnance živnostenského úřadu prokazovat se při výkonu kontrolní činnosti vedle služebního průkazu též písemným pověřením k provedení konkrétní kontroly a dospěl k závěru, že „služební průkaz představuje

obecné písemné pověření k provádění živnostenské kontroly“, nebo jinak že „disponovali-li tedy pracovníci správního orgánu služebním průkazem, jež obsahuje pověření ve smyslu § 9 zákona o státní kontrole, a tento služební průkaz předložili stěžovateli při oznámení zahájení kontroly, naplnili tím i svou povinnost předložit pověření k provedení kontroly“. NSS šel dokonce dále a dovodil, že i kdyby pracovníci své služební průkazy nepředložili, kontrola by byla v projednávané věci stejně zahájena v souladu se zákonem, neboť z obsahu spisu vyplynulo, že „stěžovatel v okamžiku zahájení kontroly neměl žádných pochyb o tom, že skutečně jde o pracovníky kontrolního orgánu oprávněné k provedení kontroly“. Posledně citovaný rozsudek NSS, byť se týká zaměstnanců živnostenského úřadu, podle soudu jen potvrzuje správnost závěru žalované, totiž že služební průkaz veterinárního inspektora plně prokazuje jeho pověření k výkonu státního veterinárního dozoru a požadavek na předložení zvláštního písemného pověření je neodůvodněný.

Soud tedy uzavírá, že i třetí žalobní bod shledal nedůvodným.

Ad 4.

Tento žalobní bod směřuje toliko proti způsobu odůvodnění rozhodnutí žalované, resp. proti některým použitým formulacím, a není tedy třeba se jím zabývat, neboť podle § 68 písm. d) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, „směřuje-li jen proti důvodům rozhodnutí“. Soud proto pouze podotýká, že žalovaná jistě mohla použít šetrnější způsob vyjádření, na straně druhé je třeba posuzovat odůvodnění jako celek a v jeho rámci žalovaná objasňuje vztah mezi ní a žalobcem v širším kontextu, mimo jiné shrnuje poznatky z minulosti, kdy mezi ní a žalobcem nedocházelo ke sporům a výkon státního veterinárního dozoru byl žalobcem respektován pouze na základě služebního průkazu veterinárního inspektora, a takto nahlíženo se pak použitá vyjádření žalované jeví v jiném světle.

Čtvrtý žalobní bod soud shledal s ohledem na zákonnou úpravu přípustnosti žaloby ve správním soudnictví nepřipustným, tedy nedůvodným.

Ad 5.

Pokud se týká namítaného rozdílného přístupu žalované v obdobných případech, žalobce tuto námitku nijak nekonkretizoval, neuvedl, o jakou konkrétní skutečnost ji opírá. Navíc žalobní námitka se musí týkat projednávané věci, musí směřovat proti napadenému rozhodnutí či postupu správních orgánů tomuto rozhodnutí předcházejícímu, jinými slovy řečeno, v rámci projednávané žaloby nelze řešit okolnosti týkající se jiných případů.

Námitka odlišného přístupu oproti Státní zemědělské a potravinářské inspekci pak byla obsažena i v odvolání proti rozhodnutí KVS a je tedy rozhodující, zda vůbec, případně jakým způsobem na ni reagovala žalovaná v napadeném rozhodnutí, neboť k žalobní námitce totožné s námitkou odvolací se soud nemůže vyjádřit takovým způsobem, že by nahrazoval činnost odvolacího správního orgánu. Krajský soud není další třetí instancí ve správním řízení a pouze v případě drobných odchylek, tj. jestliže se krajský soud zcela neztotožní s tím, jak se žalovaná vypořádala s odvolacími námitkami, může korigovat právní názor, o který se opírá žalované rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87). Naopak, není oprávněn zcela změnit právní názor odvolacího správního orgánu, tedy uvést k uvedené žalobní (odvolací) námitce jiný právní názor, než žalovaná v napadeném rozhodnutí, protože by se jednalo o změnu právního názoru odvolacího orgánu. Podstatná změna právního názoru odvolacího orgánu soudem ve správním soudnictví by mohla vést k nezákonnosti rozhodnutí soudu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1999, sp. zn. IV. ÚS 279/99). Žalovaná uvedla argumentaci k uvedené námitce na straně 8 až 9 svého rozhodnutí, konkrétně se vyslovila takto: „Postup Státní zemědělské a potravinářské inspekce v podobné situaci, kterého se dovolává účastník řízení, není pro orgány veterinární správy závazný. Odvolacímu orgánu nepřísluší vynášet soudy o rozhodování jiného správního orgánu. Zásada oprávněného

očekávání upravená v § 2 odst. 4 správního řádu dopadá vždy pouze na rozhodování téhož správního orgánu, navíc každý z těchto orgánů postupuje podle jiných obecně závazných právních předpisů. Orgány veterinární správy musí v případě postihu pořádkových deliktů vycházet ze speciálních ustanovení veterinárního zákona (viz § 53 odst. 7).“ Soud nemá, co by danému zdůvodnění vytknul. Žalovaná na námitku reagovala, přičemž její argumenty jsou správné. Zásady právní jistoty a předvídatelnosti nelze aplikovat napříč státní správou, resp. napříč různými právními předpisy, a nelze po orgánech státní veterinární péče požadovat, aby se chovaly stejně jako Státní zemědělská a potravinářská inspekce, když jejich pravomoc a působnost jsou stanoveny zcela odlišně. Soud tedy uzavírá, že pátý žalobní bod je nedůvodný.

Ad 6.

Není pravdou, že by v prvoinstančním rozhodnutí chybělo odůvodnění výše uložené pořádkové pokuty. Toto odůvodnění je obsaženo na straně 4 a v úvodu strany 5 rozhodnutí KVS a správní orgán I. stupně v něm rozebral všechny skutečnosti, k nimž přihlížel (dvojitý odmítnutí přístupu veterinárního inspektora, systémovost pochybení spočívající v protiprávním metodickém pokynu nejvyššího managementu žalobce, na druhé straně první protiprávní jednání, jehož důvodem je pouze nesprávný právní názor žalobce). Žalovaná pak pouze reagovala na odvolací námitku žalobce spočívající v nedostatku individualizace sankce, když objasnila v krátkosti institut pořádkové pokuty a jeho smysl a dále pak se věnovala odůvodnění svého závěru, že nebýt zásady nemožnosti změny v neprospěch odvolatele („reformatio in peius“), uložila by pořádkovou pokutu vyšší. Odůvodnění obou správních rozhodnutí jsou dostatečně konkrétní, je z nich zcela zřejmé, proč byla uložena pořádková pokuta právě ve výši 50.000 Kč, přičemž počet páchaných správních deliktů žalobcem nemůže být pro žalovanou důvodem k ukládání nižších, než odpovídajících pokut. Za své jednání je především odpovědný žalobce, a pokud se rozhodne postupovat určitým způsobem, musí být připraven též na případné následky zvoleného jednání. I tento žalobní bod je nedůvodný.

Ad 7.

Je pravdou, že žalobce podal odvolání rovněž do výroku o náhradě nákladů řízení, ovšem tuto odvolací námitku nijak neodůvodnil, neuvedl, proč uloženou povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1.000 Kč napadá. Přesto žalovaná na námitku reagovala, a to na straně 10 napadeného rozhodnutí, kdy odkázala na příslušná právní ustanovení, podle nichž bylo při ukládání povinnosti postupováno. Žalobce zřejmě tuto argumentaci přehlédl. Z napadeného rozhodnutí je tedy zcela jasné, proč byla povinnost k náhradě nákladů řízení právě ve výši 1.000 Kč uložena, na odvolací námitku, byť zcela neodůvodněnou, bylo žalovanou reagováno a tedy sedmý žalobní bod není důvodný.

Ad 8.

Soudu není zřejmé, na základě jakých skutečností žalobce dospěl k přesvědčení, že hlavní výrok napadeného rozhodnutí je nezákonný, neboť „v rozporu s pravidly pro správní trestání z něj jednoznačně neplyne celý a přesný popis vytýkaného skutku“. Žalobce prezentovaný závěr nijak blíže neodůvodnil a soud se s ním nemůže, z důvodů dále uvedených, ztotožnit.

Především je třeba předeslat, že rozhodnutí žalované není možné posuzovat izolovaně. Jinými slovy řečeno, rozhodnutí žalované a rozhodnutí KVS tvoří materiálně jediný celek a takto je k nim třeba přistupovat. KVS jako prvoinstanční správní orgán ve výroku I. svého rozhodnutí podrobně popsala jednání žalobce, v němž spatřovala porušení povinnosti podle § 53 odst. 4 veterinárního zákona, za které lze uložit pořádkovou pokutu podle § 53 odst. 7 téhož zákona.

Žalovaná pak ve svém rozhodnutí neměla povinnost tuto individualizaci jednání opakovat, resp. nebyla k tomu ani oprávněna. Způsoby rozhodnutí o podaném odvolání jsou zakotveny v ust. § 90 správního řádu. Pokud žalovaná dospěla k závěru o správnosti prvoinstančního rozhodnutí, měla jedinou možnost, a to v souladu s § 90 odst. 5 větou první správního řádu rozhodnutí KVS potvrdit a podané odvolání zamítnout. Žalovaná tak učinila a její rozhodnutí je tedy zcela v souladu se zákonem, když konkretizace skutku je, jak již soud uvedl, obsažena v rozhodnutí KVS, které s rozhodnutím žalované tvoří jediný a nedílný celek. I poslední žalobní bod je tudíž nedůvodný.

Vzhledem k tomu, že soud, z důvodů shora podrobně prezentovaných, dospěl k závěru o nedůvodnosti žaloby, postupoval podle § 78 odst. 7 s. ř. s. a žalobu zamítl.

O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s. podle úspěchu ve věci. Žalobce nebyl s podanou žalobou úspěšný a naopak úspěšné žalované žádné náklady řízení podle obsahu soudního spisu nevznikly, proto soud vyslovil, že žalobce nemá na náhradu nákladů soudního řízení právo a žalované se toto právo nepřiznává.

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 vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. a. 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 Pardubicích dne 27. března 2013

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
V. P.