



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**, se sídlem Slezská 7, 120 00 Praha 2 – Královské Vinohrady, **o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 9. 2012, č. j. SVS/2853/2012-ÚVS,**

t a k t o :

- I.** Žaloba **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **j e p o v i n e n** nahradit žalované náhradu nákladů řízení ve výši 1.496 Kč, a to ve lhůtě **do 30 dnů** od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 3. 9. 2012, č. j. SVS/2853/2012-ÚVS, žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Pardubický kraj (dále jen „KVS“ nebo též „správní orgán I. stupně“) ze dne 10. 2. 2012, č. j. SVS/624/2012-KVSE, kterým KVS rozhodla podle § 52 odst. 1 písm. b) 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 § 85 odst. 2 písm. a) zákona číslo 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších (dále jen „správní řád“), o uložení závazného pokynu žalobci a zároveň o vyloučení odkladného účinku odvolání proti tomuto rozhodnutí. Závazným pokynem žalobci uložila neprodleně po oznámení rozhodnutí vytvořit vhodné podmínky pro výkon státního veterinárního dozoru a poskytovat veterinárním inspektorům nezbytnou součinnost tím, že jim na základě předložených služebních průkazů umožní přístup do potravinářského podniku v Holicích, Hradecká 1122, reg. č. CZ 5170.

Žalobce proti rozhodnutí žalované podal včasnou žalobu, kterou se domáhal jeho zrušení a též zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro nezákonnost a náhrady nákladů soudního řízení s odůvodněním, že žalovaná se nevypořádala právně správně s jeho odvolacími tvrzeními a svým rozhodnutím si nezákonně vytvořila podmínky pro provedení veterinárního dozoru v provozovně žalobce. Nezákonnost postupu žalované a též správního orgánu I. stupně konkretizoval žalobce v následujících žalobních bodech:

1. Napadené rozhodnutí nutí žalobce k tomu, aby umožnil kontrolu své provozovny osobami, které se prokáží toliko služebními průkazy, aniž by předložily konkrétní písemné pověření k provedení dané kontroly. Takové pověření je přitom podle žalobce nezbytnou podmínkou pro zákonný výkon státního veterinárního dozoru v jeho provozovnách, když služební průkaz slouží pouze k prokázání totožnosti veterinárního inspektora. Žalobce tento svůj názor opírá o zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004-87, a též historický a teleologický náhled na věc. Žalobce žalované opakovaně svůj názor sdělil a informoval ji o tom, že v případě předložení písemného pověření ke konkrétní kontrole součinnost bez problémů poskytne. O této otázce probíhá mezi žalobcem a žalovanou řada soudních řízení, žalovaná přesto nadále pověření nedokládá. Úprava výkonu státního veterinárního dozoru není ve veterinárním zákoně komplexní, proto se v otázkách neupravených musí použít zákon o státní kontrole. Podle § 9 tohoto zákona vykonávají kontrolní činnost pracovníci kontrolních orgánů na základě písemného pověření, kteří jsou podle § 12 odst. 2 písm. a) téhož zákona povinni kontrolovanému subjektu oznámit zahájení kontroly a předložit mu toto pověření. Uvedená ustanovení je nutno aplikovat i na veterinární inspektory, neboť veterinární zákon neobsahuje žádné ustanovení, které by potřebu předložení písemného pověření vylučovalo. Tvrzení žalované, že toto vyplývá z § 53 odst. 1 ve spojení s odst. 2 písm. c) veterinárního zákona, neobstojí, jedná se o nepřipustný extenzivní výklad k tíži žalobce. Žalovaná se s prezentovaným názorem žalobce nevypořádala, stejně tak adekvátně nereagovala na žalobcem citovaný rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004-87, který řešil analogickou situaci, a to ve vztahu k inspektorům České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“), a dospěl k závěru, že tito inspektoři musí oznamovat zahájení kontroly a předkládat pověření ke kontrole. Žalovaná tak porušila žalobcovo právo na spravedlivý proces. Odkaz na rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012-34, není dle žalobkyně na místě, neboť řeší jinou skutkovou situaci a samotný fakt, že je rozsudkem pozdějším, nemusí znamenat nesprávnost staršího rozsudku; rozhodující je přesvědčivost argumentace. Z tohoto pohledu je rozhodující rozsudek starší, neboť jiný výklad by odporoval smyslu zákona o státní kontrole. Kontrolovaný subjekt musí mít jistotu, že se jedná o skutečný výkon státní kontroly a ne svévolnou iniciativu kontrolního pracovníka.

2. KVS nebyla oprávněna závazný pokyn vydat, neboť nebyly splněny předpoklady pro jeho vydání. V rozhodnutích správních orgánů je uveden odkaz na § 67 odst. 1 správního řádu, kdy toto ustanovení zakotvuje, že správní orgán rozhodnutím zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti dané osoby, nebo prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti

má anebo nemá. Povinnost poskytnout součinnost však ve smyslu citovaného ustanovení nemůže být napadeným rozhodnutím založena a rovněž o ní nemůže být činěno prohlášení, adresát veterinárního dozoru ji má přímo z veterinárního zákona, přičemž její splnění lze vynucovat pořádkovými pokuty. Povinnost vpustit kohokoliv do provozovny na základě předložení služebního průkazu pak nebylo možné žalobci uložit, neboť zákon takovou povinnost neukládá, když služebním průkazem dokládá veterinární inspektor pouze svou totožnost a k provedení kontroly musí doložit konkrétní pověření. Argumentace žalované, že závazný pokyn jako deklaratorní rozhodnutí pouze zdůrazňuje již existující povinnost, neobstojí, neboť „deklarovaná“ povinnost ze zákona nevyplývá. Státní moc lze v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.

3. Pokud se týká vyloučení odkladného účinku odvolání, nebyly splněny podmínky pro aplikaci § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu a použití tohoto institutu nebylo ani řádně odůvodněno. Žalobce nikdy nezpochybňoval význam státního veterinárního dozoru, jen trvá na tom, aby byl prováděn v souladu s platným právním řádem. Naléhavost a bezodkladnost nemohly být dány, neboť závazný pokyn byl vydán až po několika měsících, tedy ve lhůtě nepoměrně delší, než je lhůta odvolací. Navíc, pokud by bylo žalobci předloženo písemné pověření, součinnost by ihned poskytl. Ani dílčí nedostatky v některé ze žalobcových provozoven nemohou vyloučení odkladného účinku odůvodnit.

Žalovaná se k žalobě vyjádřila podáním ze dne 2. 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. Všechny kontroly v provozovně žalobce na adrese Hradecká 1122, Holice, byly řádně zahájeny a veterinární inspektor se prokázal služebním průkazem. Vedoucí provozovny neměla pochyb o jeho oprávnění k provedení kontroly, neposkytla mu součinnost na příkaz zaměstnavatele (metodický pokyn jednatele žalobce). V dané provozovně v minulosti běžně veterinárně hygienické kontroly probíhaly, žádné písemné pověření přitom nebylo žalobcem vyžadováno. Žalobce mohl vznést námitky do protokolu o kontrolním zjištění či napadnout úřední postup KVS. Žalobce tak ovšem neučinil a namísto využití právních prostředků přistoupil k faktickému bránění výkonu dozoru. Žalovaná nesouhlasí s tím, že by veterinární inspektoři vedle služebního průkazu měli mít ještě speciální pověření ke kontrole. Z platné judikatury (rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „MS 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) 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 pak 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, a potažmo tedy i pověření k provedení kontroly. Vzor služebního průkazu je stanoven obecně závazným právním předpisem a tedy každý má možnost zjistit jeho podobu. S ohledem na rozsah údajů v něm uvedených plní tento služební průkaz roli písemného pověření ke kontrole. Prokazování pověření ke kontrole

formou služebního průkazu je jediným možným způsobem, jímž mohou orgány státní veterinární správy zajistit řádné plnění svých úkolů a ochranu veřejného zájmu (ochranu zdraví lidí i zvířat). Zdůraznit je třeba zvláštní povahu státního veterinárního dozoru, když žalovaná ve vyjádření k žalobě podrobně rozebrala jeho specifika. Názor žalované plně potvrzuje rozsudek MS v Praze sp. zn. 9 Ca 151/2009, podle kterého veterinární inspektoři „nemusí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole“. Žalovaná se vypořádala s veškerými námitkami a tvrzeními žalobce, včetně toho, že k rozsudku NSS č. j. 4 As 42/2004-87 uvedla, že existuje novější judikatura, která se zabývá pověřením ke kontrole mnohem podrobněji, nikoliv pouze okrajově, přičemž tuto judikaturu podrobně rozebrala. Jak jinak se měla právně adekvátně vypořádat s odvolací námitkou, žalovaná neví. Žalobcem opakovaně zmiňovaný rozsudek není na danou věc použitelný z mnoha důvodů – týká se jiného orgánu státní správy, konkrétně ČIŽP, vztahuje se k jinému typu dozoru, služební průkaz veterinárního inspektora je dán právním předpisem, zatímco průkaz inspektora ČIŽP nikoliv, rozsudek se zabývá pověřením jen okrajově, nad rámec hlavní právní argumentace. Podrobně se problematice nutnosti zvláštního pověření věnuje rozsudek NSS č. j. 1 As 25/2012-34, který potvrzuje názor žalované, stejně jako rozsudek NSS č. j. 4 Ads 97/2012-66.

Ad 2. KVS se pokusila třikrát provést kontrolu v provozovně žalobce na adrese Hradecká 1122, Holice, po prvních dvou marných pokusech uložila žalobci pořádkovou pokutu ve výši 50.000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 53 odst. 4 veterinárního zákona, tj. nesplnění povinnosti podle § 53 odst. 4 téhož zákona vytvářet vhodné podmínky pro výkon státního veterinárního dozoru a poskytovat veterinárním inspektorům nezbytnou součinnost a pomoc. I třetí pokus o provedení kontroly byl však neúspěšný a žalovaná proto postupovala podle § 52 odst. 1 písm. b) veterinárního zákona a žalobci uložila závazným pokynem odstranění zjištěného nedostatku spočívajícího v již uvedeném porušení § 53 odst. 4 veterinárního zákona. Povinnost dle tohoto ustanovení lze jistě vynucovat pomocí pořádkové pokuty dle § 53 odst. 7 veterinárního zákona, nicméně lze rovněž uložit závazný pokyn k odstranění zjištěného nedostatku, přičemž nedostatkem se rozumí protiprávní stav, tedy stav v rozporu se zákonem. Jinak řečeno, závazný pokyn je vydáván toliko tehdy, existuje-li zákonná povinnost, která nebyla splněna a jejíž splnění pokyn „pouze“ zdůrazňuje. Jedná se tudíž o rozhodnutí deklaratorního charakteru.

Ad 3. Odnětí odkladného účinku odvolání žalovaná řádně odůvodnila, včetně toho, že uvedla, v čem spatřuje naléhavost veřejného zájmu na výkonu státního veterinárního dozoru v předmětné provozovně. Kontrolou provedenou na základě závazného pokynu za použití exekuce dne 20. 2. 2012 pak bylo zjištěno několik porušení právních předpisů, tedy naléhavý právní zájem na provedení kontroly v předmětné provozovně nepochybně existoval.

O žalobě soud rozhodl při jednání dne 22. 5. 2013, když žalobce projevil výslovný nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (vyjádření ze dne 22. 2. 2013), a to za přítomnosti obou účastníků řízení. Soud přitom v souladu s § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované, tj. ze stavu k datu 3. 9. 2012, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí.

Ze správního spisu soud zjistil následující:

Rozhodnutím ze dne 10. 2. 2012, č. j. SVS/624/2012-KVSE, rozhodla KVS tak, že výrokem I. podle § 52 odst. 1 písm. b) veterinárního zákona žalobci závazným pokynem uložila povinnost neprodleně po oznámení rozhodnutí vytvořit vhodné podmínky pro výkon státního veterinárního dozoru a poskytovat veterinárním inspektorům nezbytnou součinnost tím, že jim na základě předložení služebních průkazů umožní přístup do potravinářského

podniku reg. č. CZ 5170 v Holicích, Hradecká 1122, a výrokem II. podle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu, současně vyloučila odkladný účinek odvolání proti svému rozhodnutí. Žalobce proti rozhodnutí KVS podal včasné odvolání, které založil na stejných důvodech jako žalobu, tedy namítal, že KVS nebyla vůbec oprávněna závazný pokyn vydat, neboť povinnost součinnosti je dána zákonem a lze ji toliko vynucovat a povinnost vpustit do provozovny veterinární inspektory jen na základě předložení služebních průkazů nelze, neboť služební průkaz k prokázání oprávnění k výkonu kontroly nestačí. Dále žalobce podrobně odůvodnil, proč se musí veterinární inspektor vedle předložení služebního průkazu též prokázat písemným pověřením ke konkrétní kontrole. Konečně pak žalobce nesouhlasil s odnětím odkladného účinku odvolání, když namítl, že naléhavost veřejného zájmu nebyla dána.

Vzhledem k totožnosti odvolacích a žalobních bodů a též tvrzení žalobce, že se žalovaná vypořádala s jeho odvoláním právně nesprávně, bylo pro rozhodnutí ve věci zásadní to, jakým způsobem žalovaná reagovala na žalobcovy odvolací námitky. Pokud by totiž žalovaná např. některou opomenula, jednalo by se o vadu řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí. K tomu lze příkladmo citovat rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, z něhož vyplývá, že „pokud se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku nevypořádá se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů“ a že „z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů“. Pokud by pak žalovaná sice reagovala na všechny odvolací námitky, ovšem její rozhodnutí by odporovalo zákonu, tak jak tvrdí žalobce, musel by soud postupovat podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a zrušit ho pro nezákonnost. Zde je na místě zdůraznit, že soud nemůže při přezkumné činnosti, v rámci soudního řízení správního, nahradit činnost žalované, doplnit či změnit její argumentaci tak, aby byla namítaná nezákonnost odstraněna. Soud není další, třetí instancí ve správním řízení. 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 napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87). Naopak, není oprávněn zcela změnit právní názor žalované, tedy uvést k uvedené žalobní (odvolací) námitce jiný právní názor, než žalovaná v napadeném rozhodnutí, protože by se jednalo o změnu právního názoru, přičemž podstatná změna právního názoru by mohla vést k nezákonnosti rozhodnutí soudu (srov. náleží ÚS ze dne 18. 10. 1999, sp. zn. IV. ÚS 279/99).

Ad 1.

K povinnosti veterinárního inspektora předložit při kontrole povinného subjektu vedle služebního průkazu též pověřením ke konkrétní kontrole se žalovaná vyjádřila poměrně obsáhle na stranách 11 až 13 napadeného rozhodnutí, když dospěla k jednoznačnému závěru, že žádné speciální pověřením ke každé jednotlivé kontrole není třeba, neboť „služební průkaz není ničím jiným než písemným pověřením k provedení kontroly, vykonávané ve smyslu zvláštního zákona (veterinární zákon)“. S tímto názorem zcela koresponduje stanovisko soudu, který ho již vyjádřil v řízení vedeném mezi týmiž účastníky pod sp. zn. 52 A 57/2012, konkrétně v rozsudku ze dne 27. 3. 2012. Na svém názoru nemá soud, co by měnil, nadále souhlasí se žalovanou v tom, že služební průkaz státního veterinárního inspektora představuje současně pověřením k výkonu státního veterinárního dozoru obecně a po inspektorovi nelze s odkazem

na zákon o státní kontrole požadovat ještě zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole, neboť povinnost k předložení takového pověření zákon o státní kontrole, ani zákon veterinární neupravuje. Není na místě celou argumentaci žalované zde opakovat, takový postup by 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 vyčtené, 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 odkazuje na napadené rozhodnutí a zdůrazňuje následující:

Výčet oprávnění veterinárních inspektorů při výkonu státního veterinárního dozoru je obsažen v ust. § 53 odst. 1 veterinárního zákona a je uvozen následující větou: „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...“ 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, prokazuje tím rovněž své oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru, tedy též ke konkrétní kontrole, toto jeho oprávnění je nezpochybnitelné 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.“

Pokud se týká poukazu žalobce na rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004-87, shoduje se soud v jeho hodnocení se žalovanou. Tento rozsudek se skutečně dané problematiky dotýká pouze okrajově a existuje řada dalších, novějších rozsudků (včetně rozsudků NSS), které se k dané otázce vyjadřují mnohem podrobněji a přiléhavěji. Konkrétně se zmíněný rozsudek týkal pokuty uložené Oblastním inspektorátem 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., přičemž k povinnosti inspektorů ČIŽP předložit před provedením kontroly též pověření k provedení této kontroly se vyjádřil pouze obiter dictum, velmi stručně, jeho závěry se 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. Rozsudek citovaný v napadeném rozhodnutí žalovanou, tj. rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012-34, je pak nejen rozsudkem novějším, ale podle zdejšího soudu obsahuje též mnohem podrobnější, přiléhavější, logičtější a více smyslu a účelu výkonu státní kontroly korespondující argumentaci. NSS v tomto rozsudku 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, lze plně aplikovat i na výkon státního veterinárního dozoru, neboť se vyjadřuje k potřebě písemného pověření k provedení konkrétní kontroly velmi podrobně a jeho závěry lze aplikovat na každý případ předložení služebního průkazu obsahujícího pověření ve smyslu § 9 zákona o státní kontrole. Přímo výkonu státního veterinárního dozoru se pak týká rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012-69, podle něhož: „Veterinární inspektoři osvědčují své obecné oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru ve smyslu § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona služebním průkazem, který v souladu s přílohou č. 2 k vyhlášce č. 296/2003 Sb., obsahuje text: *Držitel tohoto průkazu, pro nějž byl tento průkaz vydán, je nositelem oprávnění stanovených zákonem č. 166/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zvláštními zákony upravujícími působnost orgánů veterinární správy.* Tento průkaz současně představuje pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. 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.“ Průkaz veterinárního inspektora tak plně prokazuje pověření inspektora k výkonu státního veterinárního dozoru a požadavek na předložení zvláštního písemného pověření ke každé jednotlivé kontrole nemá oporu v zákoně.

Soud tedy uzavírá, že první žalobní bod shledal nedůvodným.

Ad 2.

Podle § 52 odst. 1 veterinárního zákona: „Orgány veterinární správy vykonávají státní veterinární dozor v souladu s tímto zákonem, zvláštními právními předpisy^{25h)} a předpisy Evropské unie⁴⁰⁾. Při jeho výkonu

a) dozírají, zda jsou dodržovány povinnosti, požadavky a podmínky stanovené tímto zákonem, zvláštními právními předpisy^{25h)} nebo předpisy Evropské unie anebo na jejich základě a v jimi stanovených mezích, a zjišťují nedostatky, jejich příčiny a osoby za ně odpovědné,

b) projednávají a podle potřeby ukládají závaznými pokyny, jakým způsobem a v jaké lhůtě mají být zjištěné nedostatky odstraněny a kontrolují jejich plnění.“

Podle § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona jsou veterinární inspektoři při výkonu státního veterinárního dozoru 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“.

Podle § 53 odst. 4 téhož zákona: „Kontrolované osoby jsou povinny vytvářet vhodné podmínky pro výkon státního veterinárního dozoru a poskytovat veterinárním inspektorům nezbytnou součinnost a pomoc, zejména umožnit jim přístup na místa a do prostorů uvedených v odstavci 1 písm. a), odběr vzorků.“

V souladu s § 53 odst. 7 veterinárního zákona pak lze osobě, která neplní povinnost dle § 53 odst. 4 uložit pořádkovou pokutu.

Z citovaných ustanovení je zřejmé, že se žalobce mylí, pokud dovozuje, že žalovaná nemohla žalobci závazným pokynem uložit povinnost vytvořit vhodné podmínky pro výkon státního veterinárního dozoru a poskytovat veterinárním inspektorům nezbytnou součinnost tím, že jim umožní na základě služebních průkazů vstup do konkrétně určené provozovny. Je pravdou, že takovou povinnost měl žalobce ze zákona, nicméně rovněž je mezi účastníky řízení nespornou skutečností, že svou zákonnou povinnost neplnil, do dané provozovny veterinárního inspektora opakovaně nepustil, když trval na předložení písemného pověření ke kontrole, ačkoliv mu byl inspektorem předkládán služební průkaz. Správní orgány využily svého oprávnění k uložení pořádkové pokuty k vynucení splnění dané povinnosti, nicméně marně, žalobce setrval na svém názoru, nadále požadoval písemné pověření k jednotlivé kontrole a veterinární inspektory do své provozovny nepustil. Žalovaná, resp. KVS tudíž nepochybila, když za účelem odstranění tohoto zjištěného nedostatku – neplnění zákonné povinnosti vytvářet vhodné podmínky pro výkon státního veterinárního dozoru a poskytovat veterinárním inspektorům vhodnou pomoc a součinnost, včetně umožnění přístupu do provozovny, která byla předmětem kontroly, přistoupila k vydání závazného pokynu a následně (jak je patrné z vyjádření žalobce, žalované i ze správního spisu), k jeho nucenému výkonu za asistence Policie ČR. Naopak, neměla-li KVS rezignovat na své povinnosti v oblasti veterinární péče, a pokud pořádková pokuta uložená žalobci nevedla k poskytnutí součinnosti žalobcem a umožnění vstupu do provozovny, bylo uložení závazného pokynu jediným možným řešením. Soud je přitom názoru, že žalobce nebyl oprávněn nepustit do své provozovny veterinárního inspektora jen s poukazem na to, že vyžaduje předložení písemného pověření k provedení konkrétní kontroly. Ze správního spisu, ani ze žaloby nevyplývá, že by žalobce měl pochybnosti o osobě, která se vstupu dožadovala. Naopak, je zřejmé, že žalobci (konkrétnímu zaměstnanci žalobce přítomnému v době pokusu o kontrolu na dané provozovně) bylo jasné, že se jedná o veterinárního inspektora prokazujícího se služebním průkazem, a za těchto okolností byl žalobce povinen veterinárnímu inspektorovi kontrolu umožnit (§ 53 odst. 4 veterinárního zákona) a své případné výtky uplatnit v rámci protokolu o kontrolním zjištění (§ 17 zákona o státní kontrole). Žalovaná se k oprávnění vydat závazný pokyn vyjádřila na stranách 9, 10 a 11 napadeného rozhodnutí, přičemž s jí vysloveným názorem se soud ztotožňuje, když tento koresponduje se závěry soudu shora, a plně na argumentaci žalované v napadeném rozhodnutí odkazuje.

I druhý žalobní bod tedy soud shledal nedůvodným.

Ad 3.

Podle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu: „Správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem.“

Aplikaci daného ustanovení, tedy vyloučení odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí KVS, bylo v rozhodnutí KVS řádně odůvodněno, přičemž žalovaná závěry správního orgánu I. stupně potvrdila a doplnila ještě podrobnější argumentací (strany 10 a 14 napadeného rozhodnutí). Soud se se správními orgány plně ztotožňuje, považuje jejich argumentaci za srozumitelnou, přesvědčivou a především v souladu se zákonem a v plném rozsahu na ni odkazuje. Správní orgány správně definovaly, v čem spočíval veřejný zájem na, pokud možno okamžité, kontrole v provozovně žalobce, proč tuto kontrolu nebylo možné dále odkládat do doby rozhodnutí o žalobcově odvolání. Žalobce je podnikatelem v oblasti potravin živočišného původu, kdy tyto jednak vyrábí, jednak uvádí na trh, a veřejným zájmem je, aby tyto potraviny byly bezpečné, nepřinášely zdravotní rizika a aby při jejich uvádění na trh nedocházelo ke klamání spotřebitelů. K naplnění těchto cílů veterinární péče

slouží řádný výkon státního veterinárního dozoru, kdy veterinární inspektoři pravidelnými kontrolami provozů s potravinami eliminují zdravotní rizika i rizika klamání spotřebitelů. Pokud žalobce veterinární inspektory opakovaně do své provozovny nepustil, plnění uvedených cílů veterinární péče mařil. Časovou prodlevu mezi prvním nepuštěním veterinárního inspektora do dané provozovny (prvním uplatněním požadavku na písemné pověření ke kontrole ze strany žalobce) a vydáním závazného pokynu nelze „vyčítat“ žalované či KVS, neboť správní orgány nejprve použily mírnější prostředek vedoucí k nápravě ve formě pořádkové pokuty a až po zjištění, že tato nevedla k výsledku, přistoupily k vydání závazného pokynu.

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

Pokud se pak týká žalobcem při jednání vzneseného požadavku, aby soud při řešení otázky, zda veterinární inspektor je povinen ke každé kontrole předložit i písemné pověření, či zda toto pověření je nahrazeno služebním průkazem, zohlednil i obdobné právní úpravy týkající se provádění kontrol na jiných úsecích výkonu státní správy, shledal soud tento požadavek nedůvodným. Provádění kontrol podle jiných právních předpisů nesouvisí s projednávanou věcí. Není úkolem soudu porovnávat jednotlivé právní úpravy, ale vypořádat se s požadavky na provedení kontroly právě a jen na úseku státní veterinární správy, což učinil (viz argumentace k bodu 1. žaloby). Povinnost konkrétního písemného pověření k jednotlivé kontrole na jednom úseku státní správy neznamená automaticky přenesení této povinnosti i na úseky další. Zákonná úprava ve vztahu ke státnímu veterinárnímu dozoru je jasná a srozumitelná, což je potvrzeno i opakovanými rozhodnutími soudů, včetně NSS – viz výše citovaný rozsudek ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012-69.

Vzhledem k tomu, že soud, z důvodů shora podrobně rozebraných, 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. Úspěšná byla žalovaná, která uplatnila náklady ve výši jízdních výdajů vynaložených v souvislosti se zabezpečením účasti jejího pověřeného zaměstnance u jednání soudu dne 22. 5. 2013. Konkrétně požadovala nahradit částku 1.496 Kč, která je tvořena základní náhradou za použití silničního motorového vozidla Škoda Octavia combi, rz 2 AS 7174, podle § 157 odst. 4 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, ve výši 986,40 Kč (3,60 Kč x 274 km – trasa Brno – Pardubice a zpět) a náhradou výdajů za spotřebovanou naftu podle § 4 písm. c) vyhlášky č. 472/2012 Sb. ve výši 510,05 Kč (36,50 Kč/l nafty při spotřebě 5,1 l/100 km, trasa v délce 274 km). Žalovaná doložila technický průkaz použitého vozidla a též pracovní smlouvu pověřeného zaměstnance, z níž je patrné, že jeho místo výkonu práce právníka se nachází v Brně. Soud takto uplatněné náklady posoudil jako důvodné, neboť žalovaná je vynaložila za účelem účasti u jednání, na němž výslovně trval žalobce a na kterém žalovaná chtěla aktivně hájit jí vydané a žalobou napadené rozhodnutí. Zároveň přitom doložila, že pověřený zaměstnanec má sjednáno místo výkonu práce v Brně a tudíž je důvodné přiznat jízdní náklady za cestu z Brna a zpět, nikoliv z Prahy, kde je sídlo žalované. Přiznanou částku 1.496 Kč je žalobce povinen žalované nahradit do 30 dnů od právní moci rozsudku.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 22. května 2013

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
V. P.