



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Jany Brothánkové a Mgr. Davida Hipšra v právní žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s. r. o.**, se sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, zastoupené JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem Šaldova 34/466, Praha 8 – Karlín, proti žalované: **Ústřední veterinární správa**, se sídlem Slezská 7, Praha 2 – Vinohrady, proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 9. 2012, čj. SVS/2853/2012-ÚVS, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 22. 5. 2013, čj. 52 A 59/2012 - 122,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 22. 5. 2013, čj. 52 A 59/2012 - 122, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ústřední veterinární správy ze dne 3. 9. 2012, čj. SVS/2853/2012-ÚVS, a rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Pardubický kraj ze dne 10. 2. 2012, čj. SVS/624/2012-KVSE, **se zruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 22 036 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Jiřího Vaníčka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Krajská veterinární správa pro Pardubický kraj dala žalobkyni rozhodnutím ze dne 10. 2. 2012 podle § 52 odst. 1 písm. b) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění (dále jen „veterinární zákon“) závazný pokyn: *neprodleně po oznámení tohoto 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.*

Výrokem II. vyloučila odkladný účinek odvolání proti tomuto rozhodnutí dle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu.

[2] Ústřední veterinární správa rozhodnutím ze dne 3. 9. 2012 potvrdila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a zamítla odvolání žalobkyně.

II.

[3] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích, který ji rozsudkem napadeným kasací stížností zamítl.

III.

[4] Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasací stížností z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

A) Tvrzeňá nezákonnost rozsudku

[5] Nezákonnost, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., stěžovatelka spatřovala:

1. *V závěru soudu (str. 5 - 7), že služební průkaz veterinárního inspektora představuje současně pověření k provádění kontrolní činnosti, resp. k provedení konkrétní kontroly ve smyslu § 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“).*

[6] Oponovala mu výkladem § 45 odst. 2, § 53 odst. 1, odst. 2 písm. c), odst. 6 písm. d) veterinárního zákona, podle nichž služebním průkazem veterinární inspektor prokazuje jen svoji totožnost a příslušnost k veterinární správě.

[7] Tvrdila, že vyhláškou č. 342/2012 Sb., Příloha č. 8 (vzor služebního průkazu), došlo k překročení zákonného zmocnění v § 53 odst. 6 písm. d) veterinárního zákona v části „*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*“, v této části je vyhláška neplatná a protiústavní.

[8] Srovnáním s právní úpravou kontrolní činnosti jiných státních orgánů, např. § 88 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a nařízení vlády č. 138/2003 Sb.; § 130 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, a vyhláška č. 518/2004 Sb.; § 172 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon); § 29 odst. 2 a § 93a zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a vyhláška č. 505/2006 Sb.; § 63 odst. 1 a 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, a vyhláška č. 389/2011 Sb.; § 16 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, a vyhláška Ministerstva financí č. 47/2012 Sb.; § 20 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, a vyhláška č. 286/2012 Sb.; § 76 odst. 3 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, a vyhláška č. 481/2006 Sb.; § 12 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (k tomu odkázala na odbornou publikaci Baxa J. a kol: Daňový řád. Komentář. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 89), dovodila, že služební průkaz jako oprávnění (zmocnění) k výkonu kontrolní činnosti definuje právní předpis, u veterinárního zákona tomu tak ale není.

[9] Ačkoli na toto srovnání při jednání před správním soudem upozornila (protokol o jednání ze dne 22. 5. 2013), soud (str. 9) je odmítl, stejně jako odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, čj. 4 As 42/2004 - 87.

[10] Sám provedl komparaci jednoduchou (odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012, čj. 1 As 25/2012 - 34), a evidentně si protiřečí. To má dle stěžovatelky za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v jeho nesrozumitelnosti - viz část III.C.

[11] Stěžovatelka poukázala na falešné kontrolory, pozici kontrolované osoby a její zájem, aby kontrola proběhla v pořádku a inspektora proti sobě zbytečně nepopudila, odkázala na internetové stránky Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen „SZPI“), navrhla k důkazu elektronickou podobu tiskové zprávy SZPI s názvem „*Upozornění: falešná inspektorka ve Středočeském kraji*“ ze dne 9. 7. 2012 uveřejněnou na adrese <http://www.szpi.gov.cz/docDetail.aspx?docid=1038754&docType=ART&nid=11313>.¹

[12] Nesouhlasila ani se závěrem soudu (na str. 8), že své případné výtky měla uplatnit v rámci protokolu o kontrolním zjištění. Tento nástroj je použitelný až *ex post*. Právní řád musí být uzpůsoben tak, aby již zprvopočátku byla minimalizována svévole. Pro srovnání se dovolávala způsobu prokazování např. policisty při domovní prohlídce, advokáta při soudním jednání.

[13] Argumentaci soudu, že veterinární inspektori, kteří se dostavili k provedení kontroly, byli stěžovatelce již známi z předchozích kontrol, stěžovatelka oponovala, že to ještě neznamená, že jsou pověřeni k provedení té konkrétní kontroly, ba co víc, že jsou stále zaměstnanci (viz seznam skartace neplatných služebních průkazů ze dne 4. 5. 2012).

2. V nevyslovení nezákonnosti, resp. nicotnosti závazného pokynu k provedení kontroly soudem.

[14] Vydání tzv. závazného pokynu [1] představuje nezákonný způsob vytvoření podmínky pro provedení kontroly v provozovně stěžovatelky. Povinnost součinnosti je stanovena přímo ve veterinárním zákoně a lze ji vynutit jen zákonem stanovenými prostředky, tzn. pouze ukládáním pořádkové pokuty dle § 53 odst. 7 téhož zákona, a to i opakovaně (jak uvádí i správní soud na str. 8 a 9). Veterinární zákon nestanoví, že si příslušný orgán veterinární správy může vynutit splnění této povinnosti jinak. Extenzivní výklad správního soudu (a žalované i správního orgánu prvního stupně) § 52 odst. 1 písm. b) veterinárního zákona je ve vztahu ke kontrolovanému subjektu (stěžovatelce) nepřijatelný a protiústavní. Závazný pokyn ze dne 10. 2. 2012 je právním aktem nicotným.

[15] Závěr soudu, že veterinární správa neměla jiný možný způsob, jak vynutit kontrolu, postrádá odkaz na to, na základě jakého zákonného ustanovení tak mohla činit. Z citovaných ustanovení veterinárního zákona nevyplývá oprávnění vydat závazný pokyn k účelu, k jakému byl vydán.

[16] I kdyby kasační soud dospěl k závěru, že veterinární správa byla oprávněna vydat závazný pokyn k uložení povinnosti poskytnout součinnost pro výkon státního veterinárního dozoru, je pokyn nezákonný, protože zmocňuje pracovníky (veterinární inspektory) k tomu, aby jednali v rozporu se zákonem, umožňuje totiž vynutit si vstup do provozovny stěžovatelky pouze na základě služebního průkazu. Správní soud tak zlegalizoval postup, jenž nemá oporu ve správním řádu, ve veterinárním zákoně, v zákoně o státní kontrole, ani v jiném právním předpise.

¹ Existence odkazu ověřena soudem 15. dubna 2014.

3. *V nesprávném posouzení právní otázky ohledně vyloučení odkladného účinku odvolání proti závaznému pokynu dle § 85 odst. 2 písm. a) s. ř., neboť chyběla naléhavost veřejného zájmu a použití tohoto výjimečného institutu správní orgán prvního stupně řádně nezduvodnil.*

[17] Argumentace správního soudu (jakož i žalovaného a správního orgánu prvního stupně) je založena pouze na spekulacích, obava nebyla ničím podepřena. Nezávadnost potravin a jiných výrobků stěžovatelky, až na menší nedostatky (např. nedodržení chladu o cca půl stupně Celsia), plyne z kontrol, nikdy nebyly výrobky stěžovatelky zdraví závadné, natož společensky nebezpečné.

B) Tvzřená vada řízení

[18] Stěžovatelka napadla rozsudek správního soudu dále z důvodu vady řízení [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] spočívající v tom, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

[19] Žalovaná se nevypořádala s odkazem na rozsudek [9], jakož s i odkazem na jiné právní předpisy (*viz část III.A*). Žalovaná pouze k tomuto judikátu uvedla, že se jedná o starší judikaturu ve vztahu k rozsudku [10], který se dotýká problematiky podrobně a nikoli okrajově jako judikát označený stěžovatelkou. Žalovaná se v tomto mýlila (*viz část III.A a III.C*) a tento nedostatek (nedostatečné odůvodnění) nemůže být zhojen tím, že správní soud se s tímto rozsudkem již vypořádal ve svém napadeném rozsudku. Nadto, argument správního soudu, že se jedná o rozsudek, jenž je staršího data, než jím uvedený, je nepřípustný (odlišný názor vede k předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu). Správní soud tak měl správně zrušit toto rozhodnutí žalované, což však neučinil.

C) Tvzřená nepřezkoumatelnost rozsudku

[20] Nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., stěžovatelka spatřovala:

1. *v nemožnosti vyjádřit se před soudem dne 22. 5. 2013.*

[21] V 13.35 hod. bylo jednateli stěžovatelky uděleno slovo, v 13.49 hod. pak byl správním soudem přerušeno, z důvodu hospodárnosti řízení, tj. že mu není možné poskytnout „neomezený“ prostor pro své další úvahy, a byl poučen o koncentrační zásadě. Došlo tím ke zkrácení v právu na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny, jelikož rozvedení žalobních důvodů a námitek není uvedení nového žalobního bodu. K tomu stěžovatelka cituje z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2007, sp. zn. II. ÚS 1331/07, a z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vokoun proti ČR ze dne 3. 7. 2008, stížnost č. 20728/05 (pramen: Wagnerová, E. a kol: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 802, bod 25).

2. *v tom, že se soud nevypořádal s odkazem na jiné právní předpisy (viz část III. A).*

[22] Soud uvedl, že není jeho úkolem porovnávat jednotlivé právní úpravy, ale vypořádat se s požadavky na provedení kontroly právě a jen na úseku státní veterinární správy. Sám pak odkázal na rozsudek [10], týkající se pracovníků živnostenských úřadů.

[23] Ve vztahu k rozsudku [9] dospěl k závěru, že právní úpravy týkající se České inspekce životního prostředí, na straně jedné, a orgánů státní veterinární péče, na straně druhé, se liší,

aniž by zdůvodnil v čem. Soud nesouhlasil s tím, aby stěžovatelka odkazovala na jiné právní úpravy, přitom posuzoval shodné argumenty obou účastníků odlišně, a to ve prospěch žalovaného. Sám soud si tak evidentně protirečil. Napadený rozsudek trpí nepřezkoumatelností spočívající v jeho nesrozumitelnosti.

3. *v tom, že se soud nevypořádá s žalobními důvody.*

[24] S rozsudkem [9] se žalovaná nijak právně nevypořádala (*viz část III.B*); stěžovatelka v žalobě uvedla tři argumenty, pro něž je přesvědčena, že nelze v této projednávané věci použít rozsudek [10], na který odkázala jak žalovaná, tak v napadeném rozsudku i správní soud. Těmi argumenty stěžovatelky byly: a) kasační soud při svém rozhodování vycházel z nesporného tvrzení účastníků, že služební průkaz pracovníka živnostenského úřadu představuje „obecné“ písemné pověření k provádění živnostenské kontroly (v této věci tomu tak není), b) přičemž u průkazu se jednalo o dvoustrannou písemnost obsahující krom jiného rovněž i výslovné zmocnění, že jeho držitel je podle § 9 zákona o státní kontrole pověřen mj. i provádět živnostenskou kontrolu podle § 60a a § 60b živnostenského zákona (průkaz veterinárního inspektora takové zmocnění neobsahuje), a c) pochybnosti o „kvalitě“ takového pověření se u účastníka řízení objevily až poté, co správní orgán prvního stupně rozhodl o uložení pokuty za porušení živnostenského zákona. S těmito námitkami stěžovatelky se správní soud nijak nevypořádá. Přesto na tento rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012 odkázal, a to jako na stěžejní judikát. Jde o nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku správního soudu spočívající v nedostatku jeho odůvodnění, v důsledku porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces (nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, čj. II. ÚS 435/09 - 2).

IV.

[25] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že kontroly byly řádně zahájeny předložením služebního průkazu inspektora, ale inspektoři nebyli opakovaně do provozovny vpuštěni. Proto přistoupila krajská veterinární správa k vydání závazného pokynu k odstranění nedostatku spočívajícího v porušování povinnosti dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona. Žalovaná nesouhlasila s výkladem dotčených ustanovení veterinárního zákona, který předkládala stěžovatelka (uváděla důvody stejné jako ve vyjádření ve věci sp. zn. 8 As 30/2013 stěžovatelce známé z tohoto sporu), a to v plném rozsahu. Žalovaná mj. opakovaně odkazovala na platnou judikaturu (*viz rozsudek Městského soudu v Praze č. 1087/2007 Sb. NSS, rozsudky Městského soudu v Praze sp. zn. 5 Ca 420/2008, 7 Ca 158/2009 nebo 9 Ca 151/2009 a 11 A 9/2011, rozsudky Nejvyššího správního soudu [10] a čj. 4 Ads 114/2012 - 69 ze dne 29. 3. 2013.*

[26] V dané věci nadto zdůraznila zvláštní povahu veterinárního dozoru, která jej zcela odlišuje od jiných forem či druhů státní kontroly vykonávané některými jinými orgány státní správy. Za prvé jde o jeho soustavnost. V některých typech provozů (např. jatky) je přítomen úřední veterinární lékař nepřetržitě a veterinární inspektor zde má i místo výkonu práce. Pokud by měl být výklad stěžovatele ohledně nutnosti předkládání písemného pověření ke každé kontrole správný, byl by takový dozor prakticky nemožný. Dozor je prováděn u registrovaných či schválených subjektů, i provozovna stěžovatelky byla na základě její žádosti registrována k výkonu dozoru. U orgánů veterinárního dozoru vyvstává potřeba rychlé reakce. Krajská veterinární správa dozoruje činnosti, které se mohou přímo dotýkat lidského zdraví či zdraví zvířat, čemuž je přizpůsoben a speciálně upraven i dozor státu nad těmito činnostmi. Ve smyslu čl. 6 odst. 1 a 2 nařízení (ES) č. 852/2004 o hygieně potravin je to povinnost provozovatele spolupracovat s příslušnými orgány v souladu s ostatními použitelnými právními předpisy Společenství, nebo pokud neexistují, v souladu s vnitrostátním právem, a dále zajistit, aby příslušný orgán měl vždy aktuální informace o provozech, včetně oznámení každé významné změny činností a každého uzavření stávajícího provozu.

V.

[27] Podmínky řízení jsou splněny: Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána i doplněna včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Tyto vady soud neshledal.

[28] Kasační stížnost je důvodná.

A) K námitce kasační stížnosti III. A, bod 1.

[29] Nejvyšší správní soud tuto námitku neshledal důvodnou. V daném případě stěžovatelka vznesla v žalobě základní právní otázku, kterou již zodpověděla judikatura soudů, jak žalovaná uvedla (po provedeném vlastním výkladu ustanovení veterinárního zákona) již ve svém rozhodnutí (str. 12); poprvé již v rozsudku Městského soudu v Praze uveřejněném pod č. 1087/2007 Sb. NSS. Závěr, že obecné oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru veterinární inspektoři osvědčují právě služebním průkazem a nemusí tak předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole, žalovaná v napadeném rozhodnutí odůvodnila i zvláštní povahou tohoto dozoru, což dále podepřela odkazem na novější rozsudek [10] a na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 11 A 9/2011. Krajský soud odkázal na své závěry ve věci týchž účastníků (sp. zn. 5 A 57/2012), odkázal na judikaturu, dle níž je možné takto odkázat na závěry dříve učiněné (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 11/2006 - 86) a zdůraznil základ výkladové konstrukce dotčených ustanovení veterinárního zákona (str. 5 - 7). K rozsudku, jehož se dovolávala opakovaně žaloba [9], vyslovil, že se shoduje v jeho hodnocení žalovanou (vysloveném v dřívějším rozhodnutí a ve vyjádření k žalobě), s nímž se ztotožnil, a to včetně odkazu na odlišnost postupů České inspekce životního prostředí a veterinárního dozoru a relevance právního závěru vysloveného v uvedeném rozsudku *obiter dictum*, oproti závěrům vysloveným rozsudkem [10]. Svě závěry ve vztahu k těmto rozsudkům a jejich relevanci pro výklad v dané věci následně krajský soud završil odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu, který se přímo týká dané právní otázky výkonu státního veterinárního dozoru, a to vydaného Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 4 Ads 114/2012 ze dne 28. 3. 2013, na který žalovaná poukazovala při jednání před soudem dne 22. 5. 2013 (tento rozsudek nabyl právní moci, jak je Nejvyššímu správnímu soudu známo z jeho činnosti, dne 6. 5. 2013).

[30] Závěr vyslovený v rozsudku právě zmíněném, na který lze tímto pro úplnost odkázat, tak byl znám stranám tohoto sporu, neboť se jich týkal, již v době rozhodování krajského soudu v nyní projednávané věci (tj. i při jednání konaném 22. 5. 2013). Krajský soud posoudil základní právní otázku v souladu s tímto rozsudkem, který poskytl výklad dotčených ustanovení veterinárního zákona. Námitka nezákonnosti, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, proto není důvodná.

[31] Nejvyšší správní soud nesdílí názor žalobce, že vyhláškou č. 342/2012 Sb., stanovením vzoru služebního průkazu v Příloze č. 8, došlo k překročení zákonného zmocnění v § 53 odst. 6 písm. d) veterinárního zákona. Naopak, vzor služebního průkazu jednoznačně odráží skutečnost, že podle veterinárního zákona jsou veterinární inspektoři pověřeni obecně přímo ze zákona výkonem státního veterinárního dozoru podle tohoto zákona. Přijetím do pracovního poměru na pozici úředního veterinárního lékaře se výkon státního veterinárního dozoru podle tohoto zákona stává jejich pracovní náplní (povinností) vykonávanou u konkrétního orgánu veterinární správy (podle popisu práce a vnitřních předpisů) a disponují dle zákona oprávněním tento dozor vykonávat na základě předložení služebního průkazu kontrolované osobě.

[32] Srovnání právní úpravy provedené stěžovatelkou nevyvrací, že veterinární inspektoři jsou k výkonu státního veterinárního dozoru pověřeni obecně, ani že tak veterinární zákon činí z důvodu specifické povahy tohoto dozoru (na niž žalovaná poukázala mj. v odůvodnění svého rozhodnutí i následně ve vyjádření k této kasační stížnosti), a proto služební průkaz představuje současně i „pověření“ ke kontrole. Stěžovatelka sama ve svém závěru dovozuje, že ve veterinárním zákonu chybí výslovné ustanovení, a to buď, že se „*veterinární inspektoři prokazují služebním průkazem a pověřením k výkonu kontroly*“, nebo že „*služebním průkazem jako zaměstnanci kontrolního orgánu prokazují své oprávnění k provádění kontrolní činnosti*“, a to v tom smyslu, že zákon má přímo stanovit, že služební průkaz je oprávněním (zmocněním) k výkonu kontrolní činnosti. Tento nedostatek při výkladu dotčených ustanovení veterinárního zákona v rozsudku sp. zn. 4 Ads 114/2012 Nejvyšší správní soud neshledal a neshledává jej ani nyní. Komparace právní úpravy stěžovatelem obsáhle provedená v kasační stížnosti nevede ani Nejvyšší správní soud k opačnému závěru, než tomu, který soudy opakovaně dovodily ve shora uvedených rozhodnutích.

[33] Vytýká-li stěžovatelka v kasační stížnosti (rovněž i v bodu III.C) rozsudku krajského soudu, že si protirečí, nadto provádí „jednoduchou“ komparaci, ačkoli sama opomíná přímý odkaz soudu na rozsudek [32], který se vyslovil jednoznačně a přímo k právní otázce žalobou uplatněné, tj. k výkonu státního veterinárního dozoru a k prokazování se veterinárních inspektorů služebním průkazem, nadto vydaného ve věci stěžovatele, je námitka kasační stížnosti dovozuující nepřekoumatelnost, popř. nesrozumitelnost rozsudku nedůvodná. Ve vztahu k rozsudku [9] se totiž Nejvyšší správní soud v rozsudku [32] rovněž vyjádřil a možnou aplikaci v něm vyjádřeného závěru, v případě postupu podle veterinárního zákona, vyloučil.

[34] Poukazy stěžovatelky na postup v případě policie při domovní prohlídce nejsou případné. Zde jde o postup v trestním řízení (v širším smyslu) podle zvláštní právní úpravy, a takový postup je skutečně – a důvodně – podmíněn zvláštním souhlasem. Oproti tomu v jiných případech, např. při výkonu kontroly dodržování pravidel bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, si lze jen stěží představit, že by dopravní policista, prokazující se svým služebním průkazem, měl mít ke každé kontrole konkrétního vozidla v konkrétním místě a čase zvláštní pověření, ač plní úkoly policie podle svého služebního zařazení v konkrétním útvaru; tím spíš to platí u výkonu svobodného povolání advokáta.

[35] Samotný nesouhlas stěžovatelky s výkladem veterinárního zákona zastávaným judikaturou správních soudů je právním omylem, který ji nevyvíňuje.

B) K námitce kasační stížnosti III.A, bod 2. (nezákonnost nebo nicotnost závazného pokynu)

[36] Žalovaná i krajský soud dospěly k závěru, že neposkytuje-li kontrolovaný subjekt součinnost při výkonu státního veterinárního dozoru, resp. odmítá vstup veterinárním inspektorům do provozovny i poté, co mu byla opakovaně uložena pořádková pokuta dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona, je možno vynutit vstup za účelem provedení kontroly závazným pokynem a deklarovat tak povinnost danou zákonem rozhodnutím, které je exekučně vykonatelné. Tento postup zdůvodnily zvláštní povahou veterinárního dozoru, jehož smyslem je ochrana života a zdraví.

[37] Rámcem právní úpravy je tento: Podle § 52 odst. 1 veterinárního zákona (ve znění účinném v rozhodné době) „*Orgány veterinární správy vykonávají státní veterinární dozor v souladu s tímto zákonem, zvláštními právními předpisy a předpisy Evropské unie. Při jeho výkonu a) dozírají, zda jsou dodržovány povinnosti, požadavky a podmínky stanovené tímto zákonem, zvláštními právními předpisy 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“.

[38] V navazujícím § 53 odst. 1 veterinární zákon založil veterinárním inspektorům oprávnění při jeho výkonu, mj. a) vstupovat na pozemky, do provozních, skladovacích a jiných prostorů sloužících k činnosti kontrolovaných osob, která je předmětem státního veterinárního dozoru, a dále pod písm. f) oprávnění „nelze-li z důvodu závažnosti nebo naléhavosti nebezpečí hrozícího pro zdraví lidí nebo zvířat dosáhnout žádoucí nápravy jinak, zejména vydáním závazných pokynů k odstranění zjištěných nedostatků, 1. na místě pozastavit nebo znehodnotit a neškodně odstranit živočišné produkty, které nejsou zdravotně nezávadné, anebo nařídít jejich znehodnocení nebo neškodné odstranění, a to na náklady kontrolované osoby, 2. pozastavit, omezit nebo zakázat výrobu, zpracování nebo uvádění živočišných produktů do oběhu na přiměřenou dobu, jestliže nejsou dodržovány podmínky a požadavky stanovené tímto zákonem, (...)“.

[39] Nesplnění povinnosti kontrolované osoby poskytovat součinnost, zejména umožnit přístup na místa a do prostorů uvedených v § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona, bylo možné dle § 53 odst. 4 veterinárního zákona vynutit uložením pořádkové pokuty dle 53 odst. 7 téhož zákona, podle něhož pokutu lze uložit do 100 000 Kč, a to i opakovaně, maximálně celkem do 500 000 Kč.

[40] Závazný pokyn lze vydat, jestliže při výkonu dozoru jsou zjištěny nedostatky v plnění konkrétní povinnosti (např. uvedené v § 22 veterinárního zákona) ze strany kontrolované osoby a nepostačuje samo projednání zjištěných nedostatků, ale vyvstane potřeba zavázat adresáta konkrétně stanoveným postupem k odstranění těchto věcných nedostatků v konkrétním provozu, a to ve stanovené lhůtě. Závazný pokyn jako institut představuje období „uložení opatření k nápravě“, a to již kontrolou zjištěných nedostatků. Nelze-li nápravu dosáhnout, z důvodu závažnosti či naléhavosti nebezpečí hrozícího pro zdraví lidí nebo zvířat, uložením závazného pokynu (jako mírnějšího opatření) je veterinární inspektor oprávněn dle § 53 odst. 1 písm. f) veterinárního zákona zjednat nápravu okamžitě na místě. [V aktuálním znění veterinárního zákona jsou tato oprávnění v § 53 odst. 1 písm. a), b) rovněž].

[41] Oprávnění vydat závazný pokyn je tak vázáno na nápravu nedostatků zjištěných při výkonu dozoru, oproti tomu plnění procesních povinností [např. povinnost součinnosti dle § 53 odst. 4) veterinárního zákona] za účelem umožnění výkonu dozoru je primárně vynucováno ukládáním pořádkové pokuty (§ 53 odst. 7 veterinárního zákona).

[42] Námitka je proto důvodná: K vydání závazného pokynu k vynucení (procesní) povinnosti umožnit vstup do provozu, který podléhá výkonu státního veterinárního dozoru, došlo v rozporu s § 52 odst. 1 písm. b) veterinárního zákona. Krajský soud posoudil právní otázku, zda bylo možné vydat závazný pokyn za účelem splnění povinnosti poskytnout součinnost, nesprávně. Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného a závazný pokyn zrušil.

[43] Námitka, že závazný pokyn je akt nicotný, ale důvodná není. Nejde tu o překročení pravomoci (které by paakt způsobilo); pravomoc pokyn vydat je dána. Nejsou tu ani vady takové intenzity, které by měly za následek, že správní akt vůbec nevznikl a práva a povinnosti by nezaložil; v posuzované věci totiž vydaný závazný pokyn jednoznačně stanoví kým a vůči komu byl vydán, důvod, který k jeho vydání vedl, splňuje i obecné formální náležitosti rozhodnutí správního orgánu. Orgány veterinární správy ale mohou vydat takový pokyn za jiných podmínek (stanovených zákonem). Tyto podmínky zde splněny nebyly; vydaný akt je proto nezákonný, nikoli ale nicotný.

[44] Vzhledem k zvláštní povaze veterinárního dozoru (viz bod [26] tohoto rozsudku) však povinné subjekty nemohou jeho výkonu bránit způsobem, který zvolila stěžovatelka. Nelze učinit závěr, že musí být povinnost součinnosti nejprve vymáhána postupným ukládáním pořádkové pokuty až do vyčerpání jejího zákonného maxima 500 000 Kč, a to jen ve standardním správním řízení. Povaha veterinárního dozoru a cíl, k němuž byl ustaven, jímž je především ochrana života a zdraví osob a zvířat, vyžaduje, aby veterinární inspektoři využili oprávnění vynutit si vstup do provozních, skladových a jiných prostorů, sloužících k činnosti kontrolovaných osob, pakliže jsou mírnější prostředky neúčinné, i jinak. Veterinární inspektor tím, že předloží služební průkaz a vyzve kontrolovanou osobu, aby mu umožnila vstup do kontrolovaného objektu, provádí *úřední úkon*, jímž zahajuje výkon státního veterinárního dozoru. Subsidiárně pro postup správních orgánů (§ 1 spr. ř.), včetně postupu při výkonu kontroly (§ 26 zákona o státní kontrole, nyní § 28 zákona č. 255/2012 Sb. o kontrole) platí správní řád jako obecný právní předpis.

[45] Správní orgán podle § 135 správního řádu může požádat rovněž o součinnost Policii České republiky při provádění úkonů „*Hrozí-li, že se někdo pokusí ztížit nebo zmařit provedení úkonu správního orgánu, nebo hrozí-li nebezpečí osobám nebo majetku (...)*“. Poskytnutí součinnosti ze strany policie upravuje zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Povinnost poskytnout součinnost při výkonu státního veterinárního dozoru je tak bezprostředně vynutitelná, byť jiným procesním postupem, než který žalovaný použil.

C) K námitce kasační stížnosti III.A, bod 3. (nezákonnost vyloučení odkladného účinku odvolání proti závaznému pokynu)

[46] Tato námitka procesně souvisí s vydáním závazného pokynu. Je snad vhodné dodat, že vyloučení odkladného účinku odvolání sledovalo legitimní cíl, neboť jinak by splnění povinnosti poskytnout součinnost (umožnit vstup do kontrolovaného provozu) nebylo v reálném čase vůči stěžovatce vynutitelné a veterinární inspektor by nemohl kontrolu provozovny provést a zabránit případnému nebezpečí hrozícímu pro zdraví lidí nebo zvířat postupem dle § 53 odst. 1 písm. f) veterinárního zákona.

D) K námitce kasační stížnosti III.B (vada řízení)

[47] Námitku stěžovatelky, že se žalovaná nevypořádala v žalobou napadeném rozhodnutí s rozsudkem [9], a krajský soud tak měl rozhodnutí žalované zrušit pro vadu řízení jako nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, je nutno ze shora uvedených důvodů (viz odůvodnění k bodu III.A, bod 1. kasační stížnosti) odmítnout. Žalovaná v napadeném rozhodnutí výslovně uvedla judikaturu, z níž vychází, a která se vztahuje přímo k aplikaci veterinárního zákona (rozsudky Městského soudu v Praze sp. zn. 10 Ca 127/2005 a sp. zn. 11 A 9/2011), možnou aplikaci výkladu vysloveného ve vztahu ke kontrole České inspekce životního prostředí v rozsudku [9] vyloučila i odkazem na rozsudek [10], současně tento postup zdůvodnila. Dílčí, výslovně žalovanou nevyjádřené, další důvody odmítnutí poukazu na rozsudek uvedený v odvolání krajský soud proto správně nepovažoval za vadu způsobující nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované v základní právní otázce daného sporu. Nutno dodat, že nadto krajský soud rozhodoval za situace, kdy nemožnost aplikace závěrů rozsudku [9] byla stranám známa již z rozsudku [32]; zrušení rozhodnutí žalované by tak bylo nejen zjevným právním formalismem, ale i postupem nezákonným. Pro úplnost lze dodat, že namítala-li žalobkyně, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 11 A 9/2011, její argumentace v základu neobstojí, protože Nejvyšší správní soud pod čj. 4 Ads 80/2012 - 24 sice uvedený rozsudek zrušil, ale ke kasační stížnosti žalované a z důvodů jiných, než týkajících se nyní projednávané věci. Naopak právní otázku spornou v tomto případě posoudil shodně jak městský soud, tak Nejvyšší správní soud.

E) K námitce kasační stížnosti III.C (nepřezkoumatelnost rozsudku)

[48] K námitce stran nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu předně odkazuje Nejvyšší správní soud na svoji dlouholetou stabilní judikaturu, která je obecně dostupná a není ji třeba doslovně citovat (např. č. 689/2005, č. 133/2004, nebo č. 787/2006 Sb. NSS).

[49] Námitku stěžovatelky (*ad 1*), že se nemohla před soudem při jednání dne 22. 5. 2013 vyjádřit, Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou. Z protokolu o tomto jednání sice plyne, že jednatel žalobkyně (za souhlasu provedení jednání bez zástupce žalobkyně, který se omluvil) nejprve odkázal na žalobu, po konstatování okolností dané věci neměl návrhy na doplnění dokazování a následně dostal slovo a byl přerušen, protože vznášel další upřesnění žaloby, které podle soudu nemohlo přinést do věci nic v zásadě nového (soud k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 10/2013 - 30). Z protokolu plyne dále, že v 13.55 se opětovně jednatel žalobkyně přihlásil o slovo, opět nesouhlasil s vysvětlením soudu o zásadě hospodárnosti a koncentrace řízení, a po zamítnutí námítky proti protokolaci mu soud umožnil do protokolu vyjádření nadiktovat. Jednatel žalobkyně v něm upozornil na § 9 zákona o státní kontrole, na znění § 53 veterinárního zákona, na to, že tento zákon hovoří o služebním průkazu jako průkazu totožnosti, a dále žádal, aby soud porovnal znění veterinárního zákona s podobnými zákony, které uvedl (např. se zákonem č. 258/2000 Sb. a dalšími) se závěrem, že postup žalované nemá oporu v předpisech.

[50] Uvedeným postupem tak soud nezkrátil žalobkyni v právu na spravedlivý proces, neboť jí, jak plyne z protokolu, i když následně, ale před vyhlášením rozsudku, umožnil přednést, co považovala za nutné. Z tohoto přednesu plyne, že skutečně šlo o opakování námitek uvedených v žalobě a rozvinutí žalobního tvrzení k posouzení právní otázky (požadavek srovnání s právní úpravou v dalších předpisech). Uvedený postup krajského soudu nebyl ve svém výsledku vadný (nesprávný ani nezákonný), nemohl tak ani mít za následek nezákonné rozhodnutí.

[51] K bodu 2. této námítky Nejvyšší správní soud odkazuje na již shora uvedené závěry k námitce kasační stížnosti III.A, bod 1.

[52] K bodu 3. lze rovněž plně odkázat na již shora uvedené. Argumenty vznesené v žalobě proti aplikaci závěrů z rozsudku [10] pod písm. a) až c) soud sice výslovně (samostatně) nevyvracel, implicitně však byly argumenty a) a b) vyvráceny výkladem veterinárního zákona a odkazem na judikaturu soudem aplikovanou vztahující se k tomuto zákonu. Tvrdí-li stěžovatelka pod písm. c), že rozdíl je i ve skutkových okolnostech, kdy „pochybnosti“ o kvalitě takového pověření se u účastníka onoho řízení objevily až poté, co správní orgán prvního stupně rozhodl o uložení pokuty za porušení živnostenského zákona, pak je nutno stěžovatelku odkázat na její vlastní postup. Veterinární dozor (viz i rozhodnutí žalované str. 13 dole) byl v provozovnách stěžovatelky vykonáván soustavně, předložení služebního průkazu bylo akceptováno. Zpochybněn byl tento postup veterinárních inspektorů až cca v polovině roku 2011, kdy Městský soud v Praze pod sp. zn. 10 Ca 347/2009 rozhodl, že se na provozovnu stěžovatelky vztahuje nařízení č. 2073/2005 (odběry a vyšetření vzorků masných polotovarů ve stanovené četnosti), s čímž stěžovatelka nesouhlasí. Věc proto stěžovatelka řešila vydáním svého „*Závazného jednotného postupu při úředním dozoru (metodický pokyn)*“, jímž stanovila, že bez předložení písemného pověření ke kontrole je vstup do prostor provozovny veterinárním inspektorům zakázán a že služební průkaz takovým pověřením není.

VI.

[53] Z vyložených důvodů proto Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, a protože již v řízení před krajským soudem zde byly důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného

i orgánu prvního stupně, která neobstojí z obdobných důvodů, zrušil současně, za přiměřeného užití § 78 odst. 3 s. ř. s., i tato rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[54] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 110 odst. 3, věta druhá s. ř. s. ve spojení s § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch a náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených nákladů v řízení před krajským soudem a v řízení o kasační stížnosti. Tato sestává z náhrady za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3000 Kč a za kasační stížnost ve výši 5000 Kč a dále z náhrady za mimosmluvní odměnu jejího zástupce podle § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., (advokátní tarif). Tato sestává z náhrady za dva úkony právní služby po 2100 Kč a 2x paušál po 300 Kč (převzetí věci, podání žaloby) podle § 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2012 v řízení před krajským soudem (jednání soudu zástupce nebyl přítomen). Dále náleží náhrada za řízení o kasační stížnosti za dva úkony právní služby po 3100 Kč a 2x příslušný paušál po 300 Kč (převzetí věci novým zástupcem, podání kasační stížnosti), podle týchž ustanovení advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2013, náhrada za zastoupení byla zvýšena o částku daně z přidané hodnoty, které jsou zástupci plátcem. Celková náhrada nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tak činí 22 036 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce k rukám advokáta ve lhůtě, kterou soud stanovil.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 28. dubna 2014

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu