



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci **žalobce: C. Q.**, bytem H., F., Spolková republika Německo, proti **žalované: Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, se sídlem Květná 15, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 5. 2012, č. j. BH948-2/99/5/9/2012-SŘ,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení a vymezení sporu

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 21. 5. 2012, č. j. BH948-2/99/5/9/2012-SŘ (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 17. 1. 2012, č. j. EU124-1/D/99012/1/2012-SŘ.

Prvostupňovým správním rozhodnutím byla podle § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, žalobci uložena pořádková pokuta ve výši 50 000 Kč za jednání, jímž způsobil, že dne 21. 12. 2011 kontrolovaná osoba ZIMBO CZECHIA s. r. o., jejímž jednatelem byl žalobce, nesplnila povinnost podle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole, neboť nebyly vytvořeny základní podmínky pro provedení kontrol tím, že nebyla poskytnuta součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků podle § 11 písm. a) zákona o státní kontrole. Inspektorům nebyl umožněn vstup do provozoven, ve kterých měla být kontrola provedena (provozovny v Kralupech nad Vltavou, v Roudnici nad Labem a v Českých Budějovicích), a to i přes žádost žalované ze dne 14. 12. 2011 o poskytnutí součinnosti při provádění kontroly, doručenou žalobci jako jednatelem kontrolované

osoby. Touto žádostí inspekce požadovala, aby žalobce na všech provozovnách ZIMBO CZECHIA s. r. o. zajistil poskytnutí součinnosti pracovníků dotčených provozoven při kontrolách ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole tak, že pracovníci provozoven zejména umožní vstup do provozoven včetně jejich zázemí. Inspektorům žalované však bylo v těchto provozovnách v rozporu se žádostí o součinnost na základě metodického pokynu a poučení vydaného vedením společnosti, které byly zaměstnanci plně respektovány, znemožněno provést kontrolu balených a nebalených sýrů, krájených a nekrájených masných výrobků, výrobků z ryb, výrobků studené kuchyně, salátů a pomazánek s živočišnou složkou. Žalobci byla zároveň uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal žalobce odvolání, v němž uplatnil řadu věcných i procesních námitek. Namítal nedostatek věcné a místní příslušnosti správního orgánu prvního stupně k uložení pokuty, nedostatek své pasivní legitimace, dále to, že žádost správního orgánu 1. stupně o poskytnutí součinnosti nemohla být relevantním právním podkladem pro uložení pokuty, žalobci nebylo zřejmé, jakým konkrétním jednáním měl způsobit, že společnost ZIMBO CZECHIA nesplnila svou povinnost dle § 14 zákona o státní kontrole, namítal vady v průběhu kontroly a při doručování kontrolních protokolů a absenci náležitostí písemného pověření ke kontrole. Tvrdil, že odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je nepřesvědčivé, včetně výše uložené pokuty, napadené rozhodnutí postrádá údaje o vypravení rozhodnutí, rozhodnutí správního orgánu 1. stupně nezákonně ukládá žalobci náhradu nákladů řízení a vykazuje nedostatečné poučení o možnosti podat odvolání.

II. Rozhodnutí žalované (napadené rozhodnutí)

Žalovaná se v odůvodnění svého rozhodnutí zabývala jednotlivými odvolacími námitkami žalobce.

K odvolacím námitkám žalobce žalovaná uvedla, že žalobce nemá na území České republiky místo trvalého pobytu a bylo tak v daném případě namístě, aby byla místní příslušnost správního orgánu určena podle posledního známého místa jeho pobytu v České republice. Žalovaná považovala za splněnou i podmínku věcné působnosti orgánů SZPI, kterou dle jejího názoru správní orgán 1. stupně dostatečně vymezil odkazem na ust. § 2 písm. d) zákona o státní kontrole. Žalovaná považovala za meritum sporu to, že žalobce nezajistil umožnění kontroly inspektorů žalované od dne následujícího po dni doručení žádosti o poskytnutí součinnosti, která mu byla doručena dne 14. 12. 2011. Situace, kdy někteří vedoucí zaměstnanci provozoven na základě pokynů kontrolované osoby, kterou žalobce vede, neumožňují provedení kontroly žalované ale i např. Státní veterinární správy, trvá již celý rok, v důsledku čehož nejsou tyto provozovny pokryty úředními kontrolami v oblasti potravin. Žalovaná je toho názoru, že je oprávněna kontrolovat též uvádění do oběhu balených, zabalených a nebalených sýrů, krájených a nekrájených masných výrobků, výrobků z ryb, výrobků studené kuchyně, salátů a pomazánek s živočišnou složkou, a to na základě § 16 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona č. 110/1997 Sb. Žalovaná nesouhlasila s názorem žalobce, že kontrolovaná osoba nebyla povinna připustit výkon kontroly u potravin živočišného původu. Není na kontrolované osobě, aby svévolně určovala, které orgány dozoru a za jakých podmínek vpustí do provozovny a umožní jim tak kontrolu. Žalované bylo z její úřední činnosti známo, že jednatel kontrolované osoby Ing. P. P. vydal „Závazný jednotný postup při úředním dozoru“ (metodický pokyn), jímž neumožňoval provedení kontrol ze strany žalované. Žalovaná vyslovila názor, že tato skutečnost nezbavuje žalobce jako druhého jednatele kontrolované osoby zajistit plnění jejích zákonných povinností. Žalobci byla na jeho

jméno do datové schránky kontrolované osoby zaslána žádost o poskytnutí součinnosti, v níž bylo uvedeno, že kontrolovaná osoba své povinnosti dle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole opakovaně neplní. Touto žádostí byl žalobce požádán o to, aby zajistil, že kontrolovaná osoba tyto povinnosti bude napříště plnit. Ani přes tuto žádost však žalobce jako jednatel kontrolované osoby (tedy osoba řídící chod kontrolované osoby) umožnění kontroly nezajistil. Po této žádosti kontrolovaná osoba (bez uvedené konkrétní osoby, která za ni jednala) vydala „Poučení pro kontrolní pracovníky orgánu SZPI“, spočívající ve věcném omezení předmětu kontroly. Tím účastník způsobil, že kontrolovaná osoba své povinnosti dle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole nesplnila.

Žalovaná dále v rozhodnutí argumentovala tím, že žalobce si musel být vědom, že kontrolovaná osoba, kterou vede a za kterou jedná, má povinnost vytvořit základní podmínky pro provedení kontroly, a to i bez toho, aby byl o zajištění poskytování součinnosti žádán. Po této žádosti však kontrolovaná osoba vnitřním předpisem nazvaným „Poučení pro kontrolní pracovníky orgánu SZPI“ stanovila další omezení realizace kontrolních oprávnění inspektorů SZPI, tentokrát spočívající ve věcném omezení předmětu jejich kontroly. Toto poučení sice není přímo podepsáno žalobcem, avšak umožnění vydání a distribuce tohoto vnitřního předpisu kontrolovanou osobou na její provozovny, respektive to, že žalobce tomu nijak nezabránil, je jistě přičitatelné statutárním orgánům kontrolované osoby, tj. i žalobci. Žádost o poskytnutí součinnosti nestanovila žalobci žádné povinnosti, pouze ho znovu upozorňovala na zákonné povinnosti kontrolované osoby, jejichž plnění by měl jako statutární orgán zajišťovat. Žádost proto nemusela mít formu rozhodnutí ani usnesení. Žalobce ani nezpochybňoval skutečnost, že mu byla žádost doručena, a proto měla žalovaná za to, že žalobce byl na svou povinnost dostatečně upozorněn.

Žalovaná se dále zabývala i odvolací námitkou nedostatečnosti náležitostí pověření k provádění kontrolní činnosti. Upozornila na to, že inspektoři se při provedených kontrolách prokazovali jak služebními průkazy, tak i písemnými pověřeními k výkonu kontrolní činnosti ve smyslu § 9 zákona o státní kontrole, což považuje za postačující z hlediska zákonných požadavků. Žalovaná nezpochybnila, že jiné správní úřady vzhledem ke specifikům své činnosti a organizace stanovují pro pověření svých kontrolních pracovníků ke kontrolní činnosti podrobnější náležitosti. V takovém případě se však jedná o náležitosti nad rámec zákonných požadavků dle § 9 zákona o státní kontrole a správní orgán prvního stupně nemůže být nezákonným postupem kontrolovaných osob nucen k jejich dodržování.

Žalovaná má také za to, že z odůvodnění i výroku rozhodnutí správního stupně je zcela seznatelné, za jaké jednání je žalobce sankcionován. Žalobce je jednatelem kontrolované osoby a z toho plyne jeho možnost řídit její fungování. Žalobce tak měl možnost, resp. povinnost zajistit, aby kontrolovaná osoba v souladu se zákonem plnila svoje povinnosti související s výkonem státního dozoru. Podle názoru žalované je zastupování kontrolované osoby při kontrole provozovny úkonem, k němuž obvykle dochází při výkonu funkce vedoucího provozovny. Protože vedle vedoucích provozoven jednali za kontrolovanou osobu oblastní vedoucí, kteří žádali, aby bylo s provedením kontroly vyčkáno do jejich příjezdu na kontrolované provozovny, pak zjevně k zastupování kontrolované osoby při kontrole dochází i při výkonu této funkce. Těmto osobám tedy mohlo být oznámeno zahájení kontroly a jejich prostřednictvím mohla být kontrolovaná osoba seznámena s protokoly o kontrolách ve smyslu § 16 zákona o státní kontrole. O účinnosti doručení protokolů vypovídá i skutečnost, že kontrolovaná osoba proti protokolům podala námitky, byť v jednom případě opožděně, kterým nebylo vyhověno. Není možné přisvědčit žalobci v tom, že by protokoly o kontrolách jako podklady rozhodnutí obsahovaly nepravdivé informace. Skutková zjištění

jsou nesporná, žalobcem rozporovaná je pouze právní posouzení některých otázek, zejména náležitostí pověření inspektorů žalované, zastupování kontrolované osoby a věcný rozsah působnosti žalované. Žalovaná považovala za dostatečné rovněž vymezení předmětu kontroly. Rozhodnutí o námitkách je rozhodnutí konečné, proti kterému nejsou opravné prostředky přípustné. Relevantní skutečnosti uvedené v předmětných protokolech proto žalovaná pokládala za objektivně zjištěné.

Žalovaná nevešla ani na odvolací námitku nedůvodnosti uložení povinnosti nahradit náklady řízení, když vzniklé náklady žalobce přičítá kontrole a kontrolujícímu orgánu. Žalovaná uvedla, že nejde o náklady vzniklé kontrolnímu orgánu, který by je měl ve smyslu § 20 zákona o státní kontrole nést, nýbrž o náklady řízení o pořádkovém správním deliktu, jehož se žalobce dopustil v souvislosti s kontrolou. Jde o náklady ve správní řízení, které žalobce vyvolal porušením svých právních povinností, a je tedy namístě postup dle § 79 odst. 5 správního řádu.

Žalovaná neshledala důvod k tomu, aby přisvědčila výhradám žalobce ohledně nedostatečného odůvodnění výše pokuty. Přehledně ve svém rozhodnutí uvedla jednotlivé úvahy správního orgánu 1. stupně, jimiž tento orgán hodnotil závažnost protiprávního jednání žalobce z hlediska závažnosti a způsobu porušení práva žalobcem a rozlišila jednotlivé okolnosti, které žalobci přitěžují. Dle názoru žalované tak úvahy správního orgánu prvního stupně dostatečně odůvodňují konkrétní výši uložené pořádkové pokuty. Pořádková pokuta ve výši 50 000 Kč tak byla žalobci uložena na základě logické a přezkoumatelné úvahy.

Žalovaná dále odmítla námitku žalobce, že napadené rozhodnutí neuvádí datum vypravení rozhodnutí. Poukázala na to, že neuvedení údaje o vypravení je formální vadou rozhodnutí, nikoli však vadou zásadní, která by způsobovala jeho nezákonnost. Žalovaná odmítla též námitku absence řádného poučení v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, spočívající v tom, že poučení neuvádí, odkdy se lhůta k podání odvolání počítá a nespecifikuje, ke kterému správnímu orgánu má účastník odvolání adresovat. Takové námitky považovala zčásti za jdoucí nad rámec náležitostí poučení podle § 68 odst. 5 správního řádu a zčásti za nepodložené, když označení odvolacího orgánu je z poučení zřejmé.

Žalovaná závěrem konstatovala, že nemůže přisvědčit tvrzení, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je vadné po hmotněprávní a procesně právní stránce. Proto odvolání žalobce jako nedůvodné zamítla a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila..

III. Žaloba

Žalobce v podané žalobě, opakovaně, s odkazem na své odvolání, namítá nedostatek místní příslušnosti správního orgánu SZPI k uložení pokuty, neboť neshledává legitimním, že pokuta byla uložena právě inspektorátem v Praze, jestliže pokuta byla žalobci uložena za jednání, spočívající v nevpuštění kontrolních pracovníků do provozoven, které však pod místní příslušnost inspektorátu v Praze nespadají. Uvádí, že žalovaná se teprve v napadeném rozhodnutí pokusila tuto vadu zhojit výkladem, týkajícím se § 11 odst. 1 písm. d) správního řádu. Tvrzení žalované, že v tomto směru postačuje pouhý odkaz na zákonné ustanovení, má žalobce za právně nesprávné a narušující princip právní jistoty, neboť z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není přímo seznatelné, co se v daném ustanovení skrývá a jakými

úvahami k němu správní orgán dospěl. Až z napadeného rozhodnutí se žalobce konečně dozvěděl, co správní orgán prvního stupně k takovému postupu vedlo, avšak nechápe, jak toto žalovaná zjistila, když uvedené nevyplývá ze spisu. Nadto je žalovaná toho názoru, že namísto by měla být aplikace § 11 odst. 1 písm. a) správního řádu.

Žalobce je také přesvědčen, že není dána věcná působnost orgánů žalované. Dle jeho názoru věcnou příslušnost nelze odvozovat pouze od obecné kontrolní pravomoci, nýbrž od konkrétní věcné působnosti ke konkrétní kontrole. Žalobce je toho názoru, že z hlediska předmětu kontroly nestačí obecné uvedení předpisů (číselným označením), nýbrž je nutná věcná specifikace. Provozovny ZIMBO CZECHIA s.r.o. – „NOVÁK MASO-UZENINY“ spadají pod výkon veterinárního dozoru. Orgány žalované si tak osobují vykonávat kontrolní činnost, která je zákonem vymezena jinému orgánu dozoru.

Žalobce namítá nedostatek náležitého pověření pracovníků SZPI k provedení předmětných kontrol a dovozuje nezákonnost těchto kontrol. Uvádí, že pro otázky kontrolní činnosti neupravené zákonem o SZPI platí úprava obsažená v zákoně o státní kontrole, tj. povinnost dle § 9 ve spojení s ust. § 12 odst. 2 písm. a) tohoto zákona předložit služební průkaz a písemné pověření, přičemž z důvodové zprávy k zákonu o státní kontrole a dále i z judikatury Nejvyššího správního soudu (č.j. 4 As 42/2004-87), byť se netýkala orgánů SZPI, dovozuje, že v otázkách neupravených speciálním zákonem, nýbrž zákonem o státní kontrole, je nezbytné, aby pracovníci žalované při kontrole předkládali i řádné písemné pověření. Pověření je právním úkonem, který musí být dostatečně jasný a určitý. Zákon o státní kontrole hovoří vždy o „kontrolě“ (tj. míní každou jedno konkrétní kontrolní akci), nikoli o kontrolách. Má-li být na straně kontrolovaného subjektu jako adresáta státní správy dána jistota, že úředník nezneužívá svou pravomoc, musí být jasně vymezeno, kde je její hranice. Pak jsou dány jasné meze proti možnosti zneužití kontroly.

Žalobce namítá nedostatek své pasivní legitimace v tom smyslu, že není osobou, již měla být pokuta uložena. Uvádí, že každý z jednatelů kontrolovaného subjektu jedná samostatně a metodický pokyn ohledně náležitostí písemného pověření inspektorů k provedení kontroly vydal jménem společnosti jednatel Ing. P. P., který ve věci dosud výhradně s kontrolními orgány komunikoval. Žalobce z důvodu právní opatrnosti namítl, že pakliže mu bylo rozhodnutí o pokutě doručováno do Německé spolkové republiky a správní orgány se dovolávají jeho odpovědnosti jako fyzické osoby, pak měla být takto doručena i žádost o součinnost, již se dovolává správní orgán prvního stupně. Žalobce se pozastavuje nad tím, jak je možné, že správní orgán v jednom případě doručuje do datové schránky právnické osoby a v dalším na adresu bydliště žalobce v Německé spolkové republice.. Přípis správního orgánu prvního stupně, jež z hlediska právní formy nelze jednoznačně zařadit a který nemá potřebné zákonné náležitosti, nemůže být relevantním právním podkladem pro uložení pokuty. Žalobce trvá na tom, že v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není uveden skutečný stav věci, když v něm není uvedeno, že tam, kde nesahá věcná příslušnost žalované, nebyl kontrolovaný subjekt povinen výkon kontroly připustit, a to ani, kdyby došlo k předložení řádného pověření.

Žalobce namítá, že kontrolovanému subjektu nebyly řádně doručovány protokoly z provedených kontrol, neboť jejich převzetí bylo vnucováno osobám neoprávněným jednat za kontrolovaný subjekt. Žalovaná na jedné straně tvrdí, že žalobce má jako jednatel povinnost zajistit jejím orgánům přístup, a to za podmínek a okolností, které si sama nadiktuje a které jsou nezákonné, na straně druhé nemá žalobce jako jednatel právo, aby bylo se společností komunikováno prostřednictvím statutárního orgánu.

Žalobce namítá, že v rozporu s obsahem kontrolních protokolů nebyla kontrole přítomna osoba, která by byla zákonným zástupcem kontrolované společnosti. Protokoly řádně neuvádějí předmět kontroly a žalovaná se domáhala výkonu dozoru nad rámcem své zákonné kompetence. Z hlediska protokolů došlo k porušení zásady materiální pravdy a podkladem pro uložení pořádkové pokuty se stala listina obsahující nepravdivá tvrzení. Protokol s poučením o možnosti podat námitky je třeba doručovat výhradně společnosti, nikoli zaměstnanci provozovny.

Žalobce v souvislosti s námitkami proti své sankční odpovědnosti v žalobě označuje jako vedlejšího účastníka tohoto řízení i kontrolovaný subjekt - společnost ZIMBO CZECHIA s. r. o. Vychází z toho, že pořádková pokuta byla žalobci uložena v souvislosti s metodickým pokynem uvedené společnosti, jejíž provozovny se měly stát předmětem tvrzených kontrol. Žalobce je jednatelem této společnosti, avšak poukazuje na to, že předmětný metodický pokyn nevydal a v průběhu předmětných kontrol se na území České republiky ani nevyskytoval. Žalovaná se společností ZIMBO CZECHIA s. r. o. nejednala. Tato společnost přitom uplatňuje obdobný postup (tj. pokud se inspektoři neprokážou i konkretizovaným písemným pověřením, nejsou do provozovny vpuštěni) i vůči pracovníkům veterinárního dozoru. Ze strany Státní veterinární správy je za toto sankcionována výhradně společnost, nikoli fyzické osoby. Takový rozdílný přístup bez bližšího uspokojivého právního vysvětlení rozdílného postupu za porušení předvídatelnosti práva.

Žalobce setrvává i na názoru, že není zřejmé, jakým konkrétním jednáním měl způsobit, že ZIMBO CZECHIA s. r. o. nesplnila svou povinnost dle § 14 zákona o státní kontrole. Žalobce považuje v tomto směru napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Poukazuje i na to, že žalovaná na str. 12 napadeného rozhodnutí v posledním odstavci zcela nepřipustně uvádí nové skutečnosti, které nebyly obsahem rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, čímž zkrátila žalobce na právo vyjádřit se v rámci správního řízení.

Žalobce namítá, že správní orgán prvního stupně nechápe smysl existence pořádkové pokuty a nikterak se nezabýval individualizací pokuty ve vztahu k žalobci. Žalobce měl za to, že i napadené rozhodnutí je v tomto ohledu nepřezkoumatelné, neboť z něj není zřejmé, proč mu byla uložena pokuta ve výši 50 000 Kč a nikoliv např. 10 000 Kč, kterou dostávají vedoucí provozoven.

Žalobce vytýká, že v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se v rozporu se zákonem neuvádí, kdy bylo vypraveno, a absentuje v něm řádné poučení o opravném prostředku. Namítá absenci řádného poučení dle správního řádu. Žalobce má za to, že se nejednalo o pokutu ukládanou dle správního řádu, neboť v daném případě se jednalo o kontrolní řízení. Zdůraznil, že obzvláště pro něj jako pro cizince je obzvláště komplikované si takovou informaci správně vyložit a poučení obsažené v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je tak nedostatečné a zavádějící. Napadené rozhodnutí neobsahuje zákonné náležitosti stanovené § 69 odst. 1 správního řádu, neboť není zákonným způsobem podepsáno.

Žalobce nesouhlasí s tím, že je mu byla uložena povinnost k náhradě nákladů řízení, neboť se jedná o pořádkovou pokutu dle zákona o státní kontrole, ze kterého vyplývá, že náklady nese kontrolní orgán.

Z uvedených důvodů žalobce navrhuje, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalované

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě setrvává na svých závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí. Rekapituluje podstatné závěry z napadeného rozhodnutí a uvádí, že ve správních rozhodnutích není na místě uvádět podrobné odůvodnění místní příslušnost a postačí odkaz na ustanovení právního předpisu, z něhož místní příslušnost správního orgánu vyplývá. Ani určení místní příslušnosti podle § 11 odst. 1 písm. a) správního řádu by na místní příslušnosti správního orgánu prvního stupně nic nezměnilo. Výklad žalobce ohledně věcné příslušnosti žalované ke kontrolám považuje za nesprávný a účelově deformovaný. Žalobce jako jednatel kontrolované osoby má povinnost zajistit plnění jejích zákonných povinností. Žalobci byla na jeho jméno do datové schránky kontrolované osoby zaslána žádost o poskytnutí součinnosti, kterou byl žalobce požádán, aby zajistil, že kontrolovaná osoba bude plnit své zákonné povinnosti. Ani přes tuto žádost však žalobce jako osoba řídící chod kontrolované osoby nezajistil umožnění kontroly ze strany kontrolované osoby. Tím způsobil, že kontrolovaná osoba nesplnila své povinnosti, a pořádková pokuta mu byla uložena po právu. Žalobce nezpochybnil, že by mu tato žádost byla doručena, a žalovaná tak neshledala žádný důvod pro to, aby tato žádost nemohla být vzata za podklad pro řízení a správního rozhodnutí.

Žalovaná se podrobně vyjadřuje i k námitce nedostatku věcné příslušnosti orgánů SZPI k provedení kontrol v předmětných provozovnách žalobce s odkazem na zákon o státní kontrole a zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a odmítá názor žalobce na specifiku obsahu pověření pracovníků SZPI ke každé konkrétní kontrole.

Žalovaná má za to, že pokuta byla uložena žalobci po právu, neboť ten je osobou, která jako jeden z jednatelů kontrolované osoby, bez ohledu na činnost druhého jednatele a vydání jeho metodického pokynu, nezbavuje žalobce povinnosti zajistit plnění zákonných povinností kontrolované osoby. Umožnění vydání a distribuce dokumentu „Poučení pro kontrolní pracovníky orgánu SZPI“ je jistě přičitatelné statutárním zástupcům kontrolované osoby, tedy i žalobci. Obsah tohoto dokumentu byl žalobci jistě znám, a proto měl zabránit jeho distribuci na provozovny a jeho dodržování zaměstnanci kontrolované osoby. Pokud žalobce nerozporuje, že mu žádost o poskytnutí součinnosti byla doručena, je dle názoru žalované nerozhodné, kde se žalobce v době pokusů o provedení kontrol vyskytoval. Ze znalosti stavu věci mohl žalobce pracovníky provozoven kontrolované osoby řídit nejen z jejího sídla, ale v podstatě odkudkoliv.

Žalovaná nesouhlasí se žalobcem ani v tom, že by v napadeném rozhodnutí uváděla nové skutečnosti. Zmínila jen vydání dokumentu – „Poučení pro kontrolní pracovníky orgánu SZPI“, který byl vedením kontrolované osoby vydán bezprostředně po výzvě žalované k součinnosti při kontrolní činnosti. Žalovaná odmítá i námitky žalobce poukazující na kontrolní postup a vady protokolů o kontrole. Účinnost doručení protokolů opírá o konstantní judikaturu. O účinnosti doručení kontrolních protokolů svědčí i skutečnost, že kontrolovaná osoba proti nim brojila námitkami.

Žalovaná považuje skutková zjištění, týkající se jednání žalobce za nepochybná a vydaná rozhodnutí o pokutě za přesvědčivě odůvodněná včetně hodnocení závažnosti jednání žalobce z hlediska výše pokuty.

Dle žalované neuvedení údaje o vypravení správního rozhodnutí je jen formální vadou, datum vydání rozhodnutí lze nadto určit z otisku podacího razítka provozovatele poštovní služby. Ani poučení obsažené v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně netrpí namítanými vadami, počítání lhůty k podání odvolání bylo žalobci evidentně zřejmé, neboť včas podal blanketní odvolání a stejně zřejmá byla i totožnost správních orgánů obou stupňů. Napadené rozhodnutí podepsal pověřený pracovník, který je dle organizačního řádu žalované oprávněn zastupovat ústředního ředitele SZPI. Žalovaná proto nesouhlasí se žalobcem v tom, že by napadené rozhodnutí nemělo zákonné náležitosti ve smyslu § 69 odst. 1 správního řádu.

Vydáním rozhodnutí o pořádkové pokutě byl přímo dotčen toliko žalobce, proto kontrolovaná neměla být účastníkem řízení o pokutě, přičemž žalobce ani kontrolovaná osoba v průběhu předmětného správního řízení účastenství kontrolované osoby netvrdili.

K námitce rozdílného přístupu některých orgánů státní správy v rámci kontrolní činnosti žalovaná poukazuje na to, že z důvodu různé právní úpravy činnosti orgánů státní správy nemůže způsobit protiprávnost postupu žalované v této věci.

K námitce nesprávného nesení nákladů řízení žalovaná uvádí, že uložení pořádkové pokuty je řízením vedeným dle § 9 správního řádu a bylo tedy namístě uložit povinnost nahradit náklady řízení tomu, kdo řízení zapříčinil, tedy žalobci.

Z uvedených důvodů, které žalovaná ještě podrobněji rozepsala ve svém vyjádření a reagovala na každou z námitek žalobce, navrhl, aby Městský soud v Praze žalobu zamítl.

V. Jednání před soudem

Jednání před soudem, kterého se zúčastnil pouze zástupce žalované, který uvedl, že žalovaný trvá na svém vyjádření k žalobě a navrhuje zamítnutí žaloby.

VI. Posouzení věci městským soudem

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) z hlediska žalobcem uplatněných bodů.

Žaloba není důvodná.

Soud v souzené věci považuje za nesporné zjištění, že při kontrolách zahájených dne 21.12.2011 u společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. v provozovnách této společnosti v Kralupech nad Vltavou, v Českých Budějovicích a v Roudnici nad Labem nebyla inspektorům SZPI poskytnuta součinnost a nebyly vytvořeny podmínky pro provedení kontroly umožňující vstup do provozoven a provedení kontroly potravin živočišného původu, neboť uvedené provozovny uvádějí do oběhu i potraviny živočišného původu. Z kontrolních

protokolů vyplývá a je nesporné, že vedoucí zaměstnanci provozoven neumožnili inspektorům SZPI provedení uvedených kontrol s odkazem na vnitřní předpisy společnosti, konkrétně na „Poučení pro kontrolní pracovníky orgánu SZPI“ a na „Závazný jednotný postup při úředním dozoru“ (metodický pokyn), které obsahovaly názor jednatelů kontrolované osoby na zahájení kontroly a předložení písemného pověření, dále výklad, že potraviny živočišného původu je oprávněn kontrolovat pouze orgán veterinární správy a instrukci, že bez pověření ke kontrole je vstup cizích osob do provozoven zakázán a v případě kontroly potravin živočišného původu případná kontrola ze strany pracovníků SZPI má být okamžitě ukončena. Je rovněž nesporné, že žalobce obdržel dne 14.12.2011 žádost Inspektorátu v Praze SZPI o poskytnutí součinnosti, kterou byl žalobce požádán o to, aby jako statutární zástupce kontrolované osoby zajistil součinnost zaměstnanců kontrolované osoby při kontrolách prováděných inspektory SZPI. Stejná žádost byla doručena i druhému jednateři Ing. P. P. Přes uvedené nebyla součinnost ze strany žalobce či druhého jednatele zajištěna, o čemž svědčí výstupy z provedených kontrol zaznamenané v kontrolních protokolech.

Předmětem sporu v dané věci mezi účastníky řízení není skutkový stav, spočívající v tom, že u kontrolovanou osobou nebylo umožněno provedení kontrol orgány SZPI, ale v tom, zda pokuta, která byla žalobci uložena za porušení povinnosti podle § 14 odst. 1 ve spojení s § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, byla uložena po právu právě jemu a zda se orgány žalované nedopustily nezákonných postupů, jichž se žalobce dovolává v podané žalobě.

Soud předně shledal, že pokuta byla uložena v rámci věcné příslušnosti orgánů SZPI a nelze přisvědčit námitce žalobce, že kontrola výrobků živočišného původu v předmětných provozovnách byla jednoznačně v kompetenci orgánů veterinární správy a nikoliv žalované.

Otázkou působnosti orgánů SZPI a orgánů veterinární správy při kontrole potravin živočišného původu se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č.j. 6 As 24/2014-69, který se rovněž týkal kontroly živočišných produktů v provozovně společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud s odkazem na dřívější rozsudek č.j. 6 Ads 87/2013 – 131 vyložil smysl a účel rozdělení kompetencí mezi oba orgány státní správy s ohledem na způsob úpravy masa a jeho skladování a obchodování v prostorách provozoven se závěrem, že rozhodujícím pro posouzení tohoto případu je výklad pojmu „prodejní úsek“. Ten podle citovaného rozsudku může představovat jen „trvale samostatná část prodejny, jež je zřetelně oddělena fyzicky, technologicky a zpravidla i personálně. Svou povahou se tedy prodejní úsek bude blížit samostatné prodejně.“ Oddělení musí být „zřetelné natolik, aby minimalizovalo riziko kontaminace živočišných produktů mikrobiologickými vzorky z potravin uvedených v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách, tj. např. z čerstvého masa“ potravinách, tj. např. z čerstvého masa“ Nejvyšší správní soud vyloučil, že by za prodejní úseky, jež by byly samostatným předmětem kontroly ze strany žalované, bylo možné považovat prostory uvnitř jediného chladicího pultu vzniklé jeho rozdělením přepážkami. Stejně tak nelze za samostatné úseky označit jednotlivé chladicí pulty. Nejvyšší správní soud vycházel z vlastního tvrzení společnosti, že její prodejny jsou rozděleny do několika samostatných úseků, např. 1) úsek bourání, úprava a prodej čerstvého masa, 2) úsek prodeje tepelně opracovaných masných výrobků, 3) úsek prodeje lahůdkářských výrobků, 4) úsek prodeje pečiva. Tyto jednotlivé úseky musí být i z důvodu vyloučení kontaminace fyzicky odděleny, protože ke každému z nich se s ohledem na jeho specifickou rizikovost vztahují určité hygienické požadavky.

V nyní posuzované věci městskému soudu nezbývá než vycházet z vlastního tvrzení žalobce v podané žalobě, že na předmětných provozovnách společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. šlo o oddělený úsek „NOVÁK MASO - UZENINY“, neboť vzhledem k omezenému či zčásti omezenému přístupu inspektorů SZPI v době kontroly nebylo možné vycházet z náležitého ověření uspořádání prodeje a provozoven. Avšak i bez ohledu na tvrzení žalobce soud vzhledem k uvedené pozdější judikatuře Nejvyššího správního soudu nemá důvod považovat postup inspektorů SZPI za neoprávněný. To proto, že v intencích závěrů Nejvyššího správního soudu zastává názor, že variabilita rozdělení věcné působnosti orgánů SZPI a veterinární správy v oblasti potravin, vycházející z nezbytnosti specifikace prodejních úseků, vyžaduje provedení komplexní fyzické kontroly a získání vypovídajících zjištění o uspořádání provozoven. V případě, kdy v dané věci ještě nebyla známa judikatura Nejvyššího správního soudu a inspektorům SZPI nebyl umožněn vstup do provozoven, nadto na základě svévolných instrukcí statutárních orgánů společnosti, nebylo možné orgánům SZPI odpírat součinnost při zahájené kontrole. Nejvyšší správní soud totiž také pojednal o tom, že kontrolovaná osoba nemá v dané situaci právo odpírat součinnost kontrolnímu orgánu ještě předtím, než má tento orgán možnost si skutečnosti nutné k poznání této pravdy sám ověřit.

Pro městský soud v této věci je také rozhodující zjištěný skutkový stav v relaci k uvedenému časově pozdějšímu výkladu Nejvyššího správního soudu o rozložení působnosti mezi státními orgány v oblasti kontroly potravin. V tomto směru soud rovněž vychází ze závěrů Nejvyššího správního soudu, který, shodně jako tomu je i v této věci, seznal, že v provedení kontroly nepanovalo jasno v otázce prodejních úseků tak, jak na ni později ve výše citované judikatuře odpověděl Nejvyšší správní soud. Uvedl, že žalovaná by zřejmě posoudila otázku rozdělení provozovny na úseky v duchu svého tehdejšího (a jak se později ukázalo, nesprávného) náhledu, že samostatným úsekem může být i samostatný chladicí box, ba i jeho samostatné části oddělené přepážkami (tento názor korigoval Nejvyšší správní soud až ve své nedávné judikatuře). Naopak kontrolovaná osoba při neumožnění vstupu inspektorů do prodejny vycházela z názoru (taktéž nesprávného), že žalovaná nemá ze zákona vůbec právo kontrolovat potraviny živočišného původu. Ve světle aktuální judikatury by tak dle Nejvyššího správního soudu žalovaná mohla uspořádání provozoven a prodejních úseků v nich posoudit jedinečně po komplexní kontrole uspořádání prodejny a procesů, které v ní probíhají (včetně otázek technologických a personálních, tedy např. získávání informací od zaměstnanců). V případě posuzovaném Nejvyšším správním soudem, ale i v této posuzované věci, však žalovaná neměla možnost, bez součinnosti s kontrolovanou osobou mít potřebné poznatky k dispozici. Nelze tedy vejít na žalobní námitku, že předmětné kontroly na provozovnách nespádaly do věcné působnosti žalované a odpírání součinnosti kontrolovanou osobou ještě předtím, než bylo možné ověřit, zda předmět kontroly spadá do kompetence žalované, je jednáním v rozporu s povinností kontrolovaných osob uvedených v § 14 zákona o státní kontrole.

Soud nepřisvědčuje ani námitce nedostatku místní příslušnosti Inspektorátu v Praze, který žalobci uložil pokutu.

Pokuta byla žalobci uložena podle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole, podle kterého fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 tohoto zákona, může kontrolní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč.

Podle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole kontrolované osoby jsou povinny vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména jsou povinny poskytnout součinnost

odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným v § 11 písm. a) až f) a h) tohoto zákona.

Podle § 11 odst. 1 písm. a) o státní kontrole kontrolní pracovníci jsou při provádění kontroly oprávněni vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; nedotknutelnost obydlí je zaručena.

Podle § 1 odst. 6 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci jako orgán prvního stupně rozhoduje ve správním řízení inspektorát příslušný podle své územní působnosti, o odvolání proti rozhodnutí inspektorátu rozhoduje ústřední inspektorát.

Podle § 11 odst. 1 písm. d) správního řádu místní příslušnost správního orgánu je určena

a) v řízeních týkajících se činnosti účastníka řízení místem činnosti,

d) v ostatních řízeních týkajících se fyzické osoby místem jejího trvalého pobytu popřípadě místem pobytu na území České republiky podle druhu pobytu cizince (dále jen "místo trvalého pobytu"); nemá-li fyzická osoba místo trvalého pobytu na území České republiky, je místní příslušnost určena posledním známým místem jejího pobytu na území České republiky.

V dané věci rozhodoval o uložení pokuty jako místně i funkčně příslušný Inspektorát v Praze, neboť do jeho působnosti, na území Středočeského kraje, spadala převážná část jeho kontrolní činnosti a to za situace, kdy nebyla ještě účinná současná právní úprava, umožňující inspektorátům vykonávat činnost i mimo území své působnosti z důvodu účelnosti. Při určení místní příslušnosti v tomto řízení o pokutě, vycházející z jednání kontrolované osoby v provozovnách na odlišných místech, lze vycházet z ust. § 11 odst. 1 písm. d) správního řádu tak, jak tuto působnost uvedl správní orgán 1. stupně v záhlaví svého rozhodnutí. Žalobce dle svého posledního známého pobytu na území České republiky však vyhovuje jak podmínkám místní příslušnosti dle ust. § 11 odst. 1 písm. d) správního řádu, tak i místem své činnosti dle § 11 odst. 1 písm. a) správního řádu. Žalobce vykonával svou činnost jednatele kontrolované osoby, která má sídlo na Praze 7, proto dle citovaného ustanovení je rovněž místně příslušným i inspektorát v Praze.

I bez ohledu na splnění uvedených podmínek místní příslušnosti správního orgánu 1. stupně a odlišný názor žalobce, soud neshledává v žalobní námitce týkající se místní nepřislušnosti důvod, který by měl zapříčinit zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost, je-li věcná příslušnost orgánů SZPI (jak je výše uvedeno) dána a rozhodnutí tak nevykazuje znak nicotnosti a ve stanovení sankční povinnosti žalobce je platné a účinné.

Soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku o nezákonnosti provedené kontroly z důvodu nedostatku náležitého pověření kontrolních pracovníků. Soud přisvědčuje žalobci v tom, že v otázce pověření k výkonu kontroly, jako v otázce speciálně neupravené zákonem o SZPI, je třeba vycházet z ust. § 9 ve spojení s § 12 odst. 2 o státní kontrole. Obě zákonná ustanovení vyžadují k provedení kontroly předložení písemného pověření. Oporu v zákoně, o státní kontrole a ani v důvodové zprávě k tomuto zákonu nemá výklad, jaký zastává žalobce, že musí jít o písemné pověření ke konkrétní kontrole s konkrétním předmětem řízení v konkrétním místě a čase. To proto, že průkaz oprávnění k provedení kontroly má, a to i dle citace žalobce z důvodové zprávy k § 8 a 9 zákona o státní kontrole, za cíl nejen prokázat

totožnost inspektora, ale také vyloučit možnost zaujatosti osoby, která se účastní kontroly, vyloučit jeho vztah ke kontrolované osobě a zaručit objektivitu kontrolních zjištění. V uvedeném směru postačuje, aby oprávnění k provedení kontroly bylo doloženo služebním průkazem, označující osobu a inspektorát, provádějící kontrolu. Soud odmítá v tomto směru námitky žalobce o nedostatku písemného pověření k provedení kontroly jako nepravdivé a zavádějící, neboť ve správním spise je založena i fotodokumentace pověření osob, které předmětnou kontrolu u společnosti měly vykonat. V těchto pověřeních je jednoznačně uvedeno, kdo kontrolu vykonává, za jaký inspektorát, že je zaměstnancem SZPI a že je oprávněn k činnosti dle zákona č. 146/2002 Sb. a zákona o státní kontrole. Tyto osoby jsou rovněž uvedeny v jednotlivých kontrolních protokolech, k nimž je dokumentace písemných pověření připojena.

Bez ohledu na uvedené a pro doplnění soud poukazuje i na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky č.j. 9 As 245/2014-50, č. j. 4 Ads 97/2012 – 66; č. j. 4 As 80/2013 – 49 nebo č. j. 4 Ads 114/2012 – 69), která musí být žalobci osobně známá, neboť účastníkem řízení byla společnost ZIMBO CZECHIA s.r.o, jejímž je jednatelem. Nejvyšší správní soud konstantně setrvává na stanovisku, že plně postačuje, pokud se kontrolní pracovníci dozorujících orgánů prokazují pouze služebním průkazem, v němž je obsažena informace o pověření takové osoby k provádění kontroly. Skutečnost, že náležitosti služebního průkazu nebyly stanoveny právním předpisem, je pro posouzení věci irelevantní; podstatné je, že se pracovníci prokázali služebním průkazem, v němž je pověření k provádění kontroly obsaženo. Nejvyšší správní soud také zhodnotil, že uvedený závěr není v rozporu ani s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 - 87, na který nyní odkazuje žalobce, neboť posouzením vztahu služebního průkazu a pověřením ke kontrole dle zákona o státní kontrole se soud v té věci nezabýval. Nejvyšší správní soud uzavřel, že tento rozsudek čtvrtého senátu, není v rozporu s dalším rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 25/2012 – 14, neboť tyto rozsudky se vzájemně doplňují, když v naposledy uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud sice zdůraznil požadavek, aby pracovníci kontrolních orgánů při kontrole předložili služební průkaz a pověření k provedení kontroly, avšak dále rozvádí, že samotný služební průkaz současně představuje pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole (podle kterého jsou kontrolní pracovníci povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly).

Nedůvodnými jsou i další námitky popírající oprávněnost uložení pokuty. Jde o námitku nedostatku pasivní legitimace žalobce k uložení pokuty, v níž žalobce popírá, že by byl osobou, již měla být pokuta uložena. S touto námitkou úzce souvisí i v žalobě dále uvedená námitka, že není zřejmé, jakým konkrétním jednáním žalobce neměl splnit svou povinnost dle § 14 zákona o státní kontrole.

Napadenými rozhodnutími byla žalobci uložena pořádková pokuta dle § 19 zákona o státní kontrole za nesplnění povinnosti dle § 14 cit. zákona ve spojení s § 11 odst. 1 písm. a) cit. zákona.

Podle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 tohoto zákona, může kontrolní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč.

Podle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole kontrolované osoby jsou povinny vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména jsou povinny poskytnout součinnost

odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným v § 11 písm. a) až f) a h) tohoto zákona. Fyzické osoby nemají povinnost podle § 11 písm. d) tohoto zákona v případech, kdy by jejím splněním způsobily nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým.

Podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o státní kontrole kontrolní pracovníci jsou při provádění kontroly oprávněni vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; nedotknutelnost obydlí je zaručena

Uvedená právní úprava zcela zřejmě stanoví sankční odpovědnost nejen právnické, ale i fyzické osoby za jednání, kterým *způsobí*, že kontrolovaná osoba nesplní povinnost podle § 14 tohoto zákona, tedy i povinnost součinnosti vedoucí k umožnění vstupu kontrolních pracovníků do svých provozoven. Ustanovení § 14 zákona tak míří na jednání, jímž fyzická osoba může ovlivnit jednání kontrolované osoby (zde právnické osoby), tedy má takovou možnost (nebo způsobilost, pravomoc), že může sama způsobit nebo zprostředkovaně ovlivnit, zda kontrolovaná osoba připustí a umožní vstup kontrolním pracovníkům do svých objektů za účelem kontroly či nikoliv.

V daném případě byl takovou osobou (jistě i vedle dalšího jednatele kontrolované osoby) také žalobce, neboť je rovněž jednatelem kontrolované osoby, odpovídajícím za její chod a jednání vůči dalším subjektům navenek. To tím spíše, že do datové schránky kontrolované společnosti byla dne 14.12.2011 doručena žádost žalované o poskytnutí součinnosti při kontrolách na všech provozovnách společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. Dle těchto žádostí připojených k protokolům o kontrole byly žádosti zasílány na adresu společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. a to jmenovitě každému z jednatelů. Uvedená skutečnost je nesporná a vyplývá rovněž ze žalobního tvrzení. Přes tyto žádosti, které byly žalovanou vyhotoveny, a to soud zdůrazňuje, v důsledku negativní zkušenosti orgánů SZPI z neumožnění jiné kontroly dne 7.12.2011 v provozovně v Praze 10, nebyl inspektorům SZPI vstup do provozoven umožněn, resp. v jedné provozovně byl umožněn pouze částečně. Z kontrolních protokolů vyplývá, že k zamezení vstupu do provozoven došlo přes žádosti žalované o poskytnutí součinnosti zaslané statutárním zástupcům společnosti, tedy opakovaně a také na základě vnitřních pokynů vedení společnosti – „Závazného jednotného postupu při úředním dozoru (metodického pokynu)“, jehož obsahem je poučení, vypracované vedením společnosti pro zaměstnance, o náležitostech písemného pověření ke kontrole a dále na základě „poučení pro kontrolní pracovníky orgánu SZPI“ obsahující výklad věcné příslušnosti orgánů SZPI k provádění kontrol potravin živočišného původu, vydaného po obdržení žádosti žalované o součinnost. Na tato poučení se odvolali nejen vedoucí provozoven sami, ale rovněž i oblastní manažeři, s nimiž vedoucí prodejen v některých případech věc konzultovali.

Soud považuje za podstatné, že vedoucí provozoven neumožnili vstup kontrolních pracovníků do provozoven či jejich částí v důsledku vnitřních pokynů statutárních orgánů bez ohledu na to, jakým způsobem se každý z jednatelů na vydání pokynů podílel, neboť oba dva působí ve vedení společnosti jako jednatele společnosti, která provozuje potravinářský podnik a žalobce v odvolání sám uváděl, že každý z jednatelů jedná sám za sebe. I bez ohledu na způsob jednání po právní stránce dle výpisu z obchodního rejstříku je faktem, že žalobce rovněž způsobil, že u kontrolované osoby nebyly vytvořeny podmínky k provedení kontroly a to opakovaně, obdobně jako tomu bylo i v jiných provozovnách, o čemž svědčí např. i dříve uložená pořádková pokuta druhému jednateři Ing. P. P. V uvedeném řízení se Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 4 As 245/2014-50 vyslovil i k otázce určení osoby odpovědné za

pořádkový delikt. Byť v té věci z důvodu nepřípustnosti kasační námitky, Nejvyšší správní soud neřešil přímo skutkovou podstatu jednání Ing. P. P., týkající se jeho odpovědnosti za pořádkový delikt, s odkazem na jiný svůj rozsudek č.j. 4 As 80/2013-49, který se rovněž týkal společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. se obecně, ale výstižně vyslovil k otázce kontroly provozoven z důvodu nezákonných vnitřních instrukcí kontrolovaných osob a odpovědnosti osob za neumožnění vstupu kontrolních pracovníků do provozoven. Uvedl, že *stěžovatel* (v té věci jednatel společnosti) *je fyzickou osobou ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole a že správní orgány jsou oprávněny posoudit, kdo zmařil provedení předmětné kontroly, tedy kdo způsobil, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 citovaného zákona.*

Podle názoru městského soudu (ale i Nejvyššího správního soudu – srov. také č.j. 8 As 136/2012 -62) pořádková pokuta podle § 19 zákona o státní kontrole může být uložena *každé* fyzické osobě, která způsobí, že kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností zakotvenou v § 14 cit. zákona

V dané věci žalobce způsobil, že kontrolním pracovníkům SZPI nebyl umožněn vstup do provozoven za účelem provedení kontroly, resp. za účelem zjištění, zda taková kontrola může být provedena a to tím, že nejenže nereagoval na žádost o poskytnutí součinnosti ke kontrolám a tuto součinnost neposkytl, ale také tím, že u kontrolované osoby způsobil, že její zaměstnanci, řídící se nezákonnými pokyny jednatelů kontrolované společnosti, neumožnili zcela či částečně vstup kontrolních pracovníků do provozoven. Skutková podstata ust. § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole za daných okolností (direktiv jednatelů společnosti a vzepření se proti poskytnutí součinnosti) nemůže dopadat *výlučně* na jiné pracovníky (vedoucí provozoven, oblastní manažery), neboť ti svým jednáním sice nedovolili provedení kontrol, avšak pouze sami přímo nezpůsobili (§ 19 odst. 1 zákona), že u kontrolované osoby *nebyly vytvořeny základní podmínky k provedení kontroly*, tj. poskytnutí součinnosti odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným, mj. v § 11 odst. 1 písm. a) zákona (§ 14 odst. 1 zákona). Za porušení povinnosti dle § 14 odst. 1 cit. zákona tak odpovídá fyzická osoba, která uvedenou situaci - *nevytvoření základních podmínek k provedení kontroly* - způsobil. Žalobce také jako jednatel vedle druhého jednatele jednoznačně takovou situaci vlastním jednáním vyvolal, následně jí ani nezabránil, a proto ji způsobil. Své sankční odpovědnosti se nemůže zprostit pouhým odkazem na jednání jiných osob a svou odpovědnost za podmínky ve společnosti přenést na zaměstnance. Odpovědnost žalobce je ze zákona, konkrétně z ust. § 19 zákona o státní kontrole zcela předvídatelná a okolnosti dané věci odůvodňují odpovědnost žalobce.

Pro odpovědnost žalobce není významné jeho žalobní tvrzení, že přípis (žádost) Inspektorátu v Praze o poskytnutí součinnosti při kontrolách doručená žalobci dne 14.12.2011 není při absenci zákonných náležitostí relevantním právním podkladem pro posouzení jednání žalobce. Uvedená žádost není rozhodnutím vydaným podle správního řádu a nevyžaduje existenci žádných zákonných náležitostí. Je způsobem komunikace s vedením společnosti, naléhajícím na to, aby jednatelé zajistili plnění povinností kontrolované osoby stanovené již v ust. 14 zákona o státní kontrole, použita byla v návaznosti na předchozí zkušenost orgánů SZPI s neumožněním kontrol v jiných provozovnách ZIMBO CZECHIA, s.r.o. Uvedená žádost není ani žádným jiným formálním předpokladem, který by zákon požadoval, k tomu, aby mohlo být jednání žalobce posouzeno jako pořádkový delikt. Žalovaná se v uvedeném smyslu s odvolacími námitkami žalobce o nezákonnost přípisu (žádosti) vypořádala dostatečně a v napadeném rozhodnutí také uvedla, jakým způsobem tuto žádost doručovala a že tak činila v souladu s § 19 odst. 1 a § 20 správního řádu. Žádost byla

dle podkladu ve spisu doručována do datové schránky společnosti, byla označena hlavičkou společnosti k rukám žalobce a i druhého jednatele. Podstatné v této věci je, že žalobce tuto žádost obdržel, avšak součinnost opakovaně neposkytl.

Soud nevešel ani na námitku žalobce, že kontrolní protokoly nebyly řádně doručovány, dokonce, že byly vnucovány osobám neoprávněným jednat za kontrolovaný subjekt. Žalobce v této námitce, neuvádí, jaké osoby, neoprávněné jednat za kontrolovaný subjekt protokoly převzaly, z uvedených protokolů je zřejmé, že kontrolní pracovníci SZPI jednali s vedoucími prodejen nebo s oblastními manažery, kteří byli seznámeni s obsahem protokolu a buď jej převzali (provozovny České Budějovice, Roudnice nad Labem) nebo jej odmítli převzít (provozovna Kralupy nad Vltavou). Nicméně je nesporné, že kontrolní protokoly byli žalobci doručeny, žalobce nezpochybňuje, že seznal jejich obsah a podal proti protokolům námitky (v tomto směru obsah žaloby netvrdí zkrácení na procesních právech). Žalovaná v napadeném rozhodnutí náležitě obhájila zákonnost svého postupu při seznamování kontrolované osoby s protokoly o kontrole a její argumentace odpovídá ust. § 16 zákona o státní kontrole, který předpokládá jeho převzetí a stvrzení podpisem protokolu, případně vyznačením, zda se kontrolovaná osoba odmítla seznámit s kontrolním zjištěním nebo toto seznámení potvrdila. Převzetí protokolů konkrétně vedoucími provozoven a jejich oprávnění k takovému úkonu vyložil i Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 4 As 80/2013-49, když uvedl, že vedoucí prodejny je podle § 15 odst. 1 obchodního zákoníku zmocněn ke všem úkonům, k nimž při provozování činnosti vedoucího provozovny obvykle dochází, tedy i k jednání za kontrolovanou osobu, a to v rámci prováděné kontroly jím vedené provozovny Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že zmocnění podle § 15 obchodního zákoníku má povahu zákonného zmocnění, které není možné smluvně, tedy ani v rámci pracovněprávního vztahu, omezit. I kdyby vedoucí prodejny nebyl zaměstnavatelem výslovně zmocněn k jednání před státními orgány, měl by povinnost vpustit inspektorky do provozovny, aby jim bylo umožněno provést kontrolu. Nejvyšší správní soud uvedl, že vedoucí prodejny jako zástupce kontrolované osoby na základě § 15 odst. 1 obchodního zákoníku měl znát nejen své povinnosti vyplývající z pracovněprávního vztahu, ale také povinnosti vyplývající ze zákona, zvláště, byl-li o svých zákonných povinnostech inspektorkami V této souvislosti dále Nejvyšší správní soud poukázal na zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, podle kterého je zaměstnanec povinen plnit pokyny nadřízených, které jsou vydané v souladu s právními předpisy, nikoli tedy pokyny protiprávní.

Uvedené dle náhledu soudu neovlivňuje sankční odpovědnost také žalobce, jež je rovněž fyzickou osobou, které zákon ukládá povinnost vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména povinnost poskytnout kontrolním orgánům součinnost. Odpovědnost žalobce je však významnější, pokud vychází z jeho statutární pravomoci s vlivem na fungování kontrolované osoby.

Žalobcem postrádané vymezení předmětu kontroly je zřejmé z úvodu kontrolních protokolů, kde je uveden účel provedení kontroly: dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu. Tam, kde kontrola byla zčásti umožněna (provozovna Roudnice nad Labem) bylo v kontrolním protokolu jasně vymezeno, že pracovníkům byla umožněna kontrola prostor, kde jsou uváděny do oběhu lahůdkářské výrobky (saláty, pomazánky, chlebičky) a pekařské výrobky. Ve zbývajících provozovnách kontrola nebyla umožněna vůbec, kontrolní zjištění absentují a obsah protokolu je dán toliko dohady nad součinností kontrolované osoby a obsahem pokynů jednatele společnosti. Předmět kontroly byl v protokolech zaznamenán a vedoucími provozoven byl znám, neboť v důsledku pokynů statutárních orgánů (tedy i žalobce) ti to vedoucí polemizovali s kontrolními pracovníky o věcném rozsahu kontroly. Ve

světlem ukončení kontrol již na jejich počátku v posuzovaných 2 případech a částečného umožnění kontroly ve třetím případě, je otázka předmětu a rozsahu předmětu kontroly nepodstatná.

K uvedenému okruhu žalobních výtek ohledně protokolů soud dodává, že postupem orgánů SZPI bylo zachováno právo kontrolované osoby komunikovat prostřednictvím statutárních zástupců. Žalobce jako jednatel byl předem informován (požádán o součinnost) o chystaných kontrolách, kontrolám byly přítomny osoby, které byly zákonnými zástupci kontrolované společnosti a soud přisvědčuje žalovanému v tom, že je jen na vedení společnosti, jaký vnitřní mechanismus komunikace s vedoucími provozoven či oblastními manažery nastaví. V případě, že společnost žalobce obchoduje s komoditou, která podléhá státnímu doзору na úseku potravin, je logické předpokládat, že tato společnost bude mít nastaven takový fungující systém vnitřní komunikace, jehož prostřednictvím zajistí i komunikaci s orgány státní správy prostřednictvím svých zástupců.

Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné ani z hlediska úvahy správních orgánů o výši pokuty. Žalobci byla uložena pokuta v částce tvořící nejvyšší hranici zákonné sazby zcela oprávněně, a to vzhledem k řadě přitěžujících okolností, jichž si musí být žalobce zcela vědom a které jsou v napadeném rozhodnutí specifikovány. K jednání žalobce nedošlo opomenutím či nedopatřením, ale zcela záměrně a opakovaně a bylo podpořeno i písemnými dokumenty, obsahujícími svévolné výklady právních předpisů, došlo k nerespektování požadované součinnosti ze strany orgánů SZPI, a i přes zákonný rámec zákonné povinnosti. Správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích jednání žalobce individualizovaly, v podstatě jej správně zhodnotily jako cílený a opakovaný obstrukční postup, jež má zabránit kontrole provozoven. Soud neuvěřil žalobci, že se domáhá toliko právního postupu orgánů SZPI, neboť nevytvořil ani základní podmínky pro zjištění, zda kontrola může být provedena a proti uložené pokutě se brání dílčími nepodloženými argumenty, vystupujícími z hranic rozumného práva. Žalovaná správně přihlédla k tomu, že vzhledem ke způsobu působení žalobce na kontrolovanou osobu, k jeho opakovanosti a k závažnosti následku je uložení pokuty v nejvyšší možné míře jedině odpovídající, nelze-li dle zákona uplatnit částku vyšší. Soud proto přisvědčuje úvaze, že vzhledem k závažnosti následků, kdy nebylo a není v provozovnách ZIMBO CZECHIA s.r.o. vůbec umožněno provést kontroly nebo provést kontroly na úseku živočišných výrobků (soudu je z úřední činnosti známo, že u kontrolované osoby byly obstrukční kontroly orgánů Státní veterinární správy), je uložení pokuty 50 000 Kč jako v nejvyšší možné částce zcela na místě.

Soudu není zřejmé, jaké nové skutečnosti, které nebyly obsahem prvostupňového rozhodnutí, k nimž by se měl žalobce v rámci správního řízení vyjádřit, uvedla žalovaná na str. 12 v posledním odstavci napadeného rozhodnutí. V této pasáži žalovaná zmínila vnitřní pokyn „Poučení pro kontrolní pracovníky orgánu SZPI, který musí být jednatelům žalobce dobře znám, neboť jej vydali, a ten byl i obsahem kontrolního protokolu z kontroly provedené v provozovně v Českých Budějovicích a žalovaná jej zmínila v souvislosti s námitkami žalobce proti věcnému vymezení kontroly. S kontrolním protokolem byl žalobce seznámen. Uvedená skutečnost je hodnocena v napadeném rozhodnutí jako jedno ze zjištění navazujících na žádost žalované o poskytnutí součinnosti zaslané jednatelům společnosti a dokládající nevytvoření základních podmínek pro umožnění kontroly. I bez zmínky tohoto druhého pokynu v prvostupňovém rozhodnutí, je skutkový stav dostatečný pro sankční odpovědnost žalobce a žalovaná tento stav jen doplnila o dokument, který není nový a který byl při odporu proti inspekci uplatněn samotnou kontrolovanou osobou již při provedené kontrole.

Napadené rozhodnutí obстоjí i z hlediska své platnosti a účinnosti jako správního aktu.

Podle § 69 odst. 1 věty druhé a třetí správního řádu mezi náležitosti písemného vyhotovení rozhodnutí patří označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkce nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Podpis oprávněné úřední osoby je na stejnopisu možno nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v. r.“ u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou „Za správnost vyhotovení“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí.

Z originálu napadeného rozhodnutí, ale i z jeho stejnopisu předloženého žalobcem vyplývá, že toto rozhodnutí nevykazuje relevantní vady v podpisu rozhodnutí. Napadené rozhodnutí obsahuje jak jméno ústředního ředitele, který napadené rozhodnutí vydal, tak podpis osoby, která rozhodnutí podepsala v zastoupení, dle údaje uvedeného zkratkou „v.z.“. Je pravdou, že rozhodnutí neobsahuje údaj o tom, kdo v této věci odpovídal za písemné vyhotovení rozhodnutí, soud však nepovažuje tento nedostatek za tak významný, aby byl způsobilý přivodit nicotnost rozhodnutí či důvod k jeho zrušení pro nezákonnost. Originál i vyhotovení rozhodnutí zaslané žalobci jsou shodné a žalobce neuvádí, jakým nesprávnostem ve vyhotovení, majícím vliv na jeho práva a povinnosti, došlo neuvedením dílčí části v podpisu rozhodnutí. Uvedení namítané náležitosti „za správnost vyhotovení“ je významné pro případ, kdy dojde k pochybnostem o identifikaci obsahu originálu aktu s jeho stejnopisem. Takové pochybnosti a rozdíly žalobce nenamítá a jen formálně lpí na údaj, který má být uveden, ale který jen garantuje adresnost osoby, pro případ rozdílu ve vyhotovení správních aktů. Sám nedostatek tohoto údaje nezakládá nicotnost či nezákonnost rozhodnutí.

Soud poukazuje na to, že i s odvolací námitkou žalobce o nedostatku údaje o vypravení prvoinstančního rozhodnutí se žalovaná v napadeném rozhodnutí vypořádala v souladu se smyslem ust. § 71 odst. 2 správního řádu a žalobci o vydání rozhodnutí, tedy předání stejnopisu rozhodnutí k doručení. Soud shodně se žalovanou posuzuje nedostatek údaje o vypravení rozhodnutí jako formální vadu, v dané věci nezpůsobující nezákonnost rozhodnutí o uložení pokuty a zásah do práv žalobce. Rozhodnutí bylo vydáno, bylo žalobci doručeno, žalobce se proti němu odvolal a o odvolání bylo rozhodnutí napadeným rozhodnutím. Žalobce nebyl na svých právech zkrácen, proto není důvod z uvedených námitky činit skutečnost významnou - pro zrušení napadeného rozhodnutí.

Námitky směřující do poučení o opravném prostředku v rozhodnutí správního orgánu 1. stupně neodpovídají zákonným požadavkům na poučení o opravném prostředku. Žalobce, který podal žalobu v kvalifikovaném zastoupení, nemůže překvapit, že v poučení nejsou uvedeny základní právní zásady, jimiž se řídí počítání lhůt, v dané věci lhůty odvolací, která je v poučení správně uvedena. Požadavek žalobce tak jde nad rámec rozumné právní argumentace.

Shodně soud posuzuje za marný a neodpovídající kvalifikovanému právnímu zastoupení požadavek na specifikaci správního orgánu, k němuž má žalobce odvolání adresovat a dokonce za nepravdivé tvrzení žalobce, že toto v poučení chybí. Z poučení je zcela zřejmé, že odvolání má být podáno *prostřednictvím Inspektorátu v Praze* k místně či funkčně nadřízenému inspektorátu, kterým je dle § 1 odst. 2 zákona č. 146/2002 Sb. *ústřední inspektorát*. Žalobce tedy nejenže byl náležitě poučen o tom, jaký inspektorát je místně a funkčně nadřízený a oprávněný zabývat se odvoláním, ale zejména o tom, že své odvolání má podat prostřednictvím Inspektorátu v Praze, takže adresnost odvolání z poučení dostatečně

zjistil. Nadto, jak bylo již výše zmíněno, žalobce odvolání podal a o jeho odvolání bylo rozhodnuto. Zaměření této žalobní námitky je proto nejen nedůvodné, ale i nadbytečné.

Neobstojí ani námitka žalobce, že žalované nejednala se společností ZIMBO CZECHIA, s.r.o. jako s účastníkem řízení, ačkoliv je tato společnost dle jiných rozhodnutí žalované v jiných případech sankcionována a z tohoto důvodu žalobce označil tuto kontrolovanou osobu jako vedlejšího účastníka v řízení před soudem.

V souzené věci je třeba rozlišit, komu byla uložena pokuta a tuto skutkovou okolnost, která je určující, nelze srovnávat s případy, v nichž správní orgán postupoval vůči jiné osobě. V této věci bylo vydáno rozhodnutí, jímž nebyla uložena pokuta přímo kontrolované osobě, ale žalobci jako fyzické osobě působící ve společnosti ZIMBO CZECHIA, s.r.o., a to v podstatě za jeho manažerské působení a ovlivňování chování společnosti jako kontrolované osoby při kontrolách SZPI. V takovém případě je jediným účastníkem správního řízení žalobce, neboť *jeho jednání bylo posuzováno* a o jeho veřejných subjektivních právech a povinnostech bylo v řízení rozhodnuto. Protože žalobce je sankcionován jako fyzická osoba, ale v postavení jednatele společnosti, jeho obrana a obhajoba práv se zprostředkovaně týká i dopadu uložené sankce na společnost. Soudu proto není zřejmé a z podané žaloby ani nevyplývá, z jakého jiného zřetele a ohledně jakých jiných veřejných subjektivních práv by žalobce jako jednatel obhajoval práva společnosti jako případně zprostředkovaně dotčeného účastníka řízení než tak, jak hájí svá práva a jeho přímé dotčení v rámci této společnosti.

Protože napadeným rozhodnutím byla přímo dotčena veřejná subjektivní práva a povinnosti žalobce a nikoliv kontrolované osoby, nesvědčí společnosti ZIMBO CZECHIA, s.r.o. ani žádné jiné vedlejší postavení účastníka v řízení před správním soudem. Vedlejší účastenství je procesním institutem občanského soudního procesu, jemuž se ve správním soudnictví blíží institut osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s.ř.s.

Účelem tohoto typu účastenství je umožnit osobě od účastníka řízení odlišné bránit svá vlastní subjektivní veřejná práva a povinnosti, která jsou či mohou být v projednávané věci dotčena. Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 4 As 136/2012-62 judikoval, že pro uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení musí jít o dotčení v právech osoby tedy musí být přímé, nikoliv pouze nepřímé či dokonce eventuální. V řízení o uložení pokuty fyzické osobě je jediným účastníkem fyzická osoba, jíž má být pokuta uložena. Uložení pokuty zakládá přímý bezprostřední vztah mezi správním orgánem a osobou dopustivší se pořádkového deliktu. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku, týkajícím se zaměstnance rovněž společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. rozlišil, komu byla pokuta přímo uložena a byť nepochybnil, že společnost může mít zájem na výsledku řízení o uložení pořádkové pokuty za neumožnění provedení kontroly, tento zájem se primárně nachází v režimu vzájemných soukromoprávních vztahů. Z hlediska charakteru zásahu do práv společnosti se jedná nanejvýš o dotčení nepřímé.

Soud považuje za dostatečné i vypořádání odvolací námitky žalobce týkající se nákladů správního řízení. V dané věci byla žalobci uložena povinnost k úhradě nákladů řízení vzniklých v řízení o uložení pořádkového deliktu, nikoliv náhrada nákladů kontrolní činnosti, které dle § 20 zákona o státní kontrole nese kontrolní orgán. Uložení pořádkové pokuty se děje ve správním řízení a náklady jsou dle znění ust. § 79 odst. 5 správního řádu jednoznačně přičitatelné účastníkovi, který správní řízení vyvolal porušením své právní povinnosti. Toto bylo žalovanou v napadeném rozhodnutí vypořádáno, a proto soud na tuto argumentaci jako věcně správnou jen odkazuje.

VII. Závěr

Na základě všech shora uvedených důvodů městský soud shledal uložení pokuty po právu a podanou žalobu jako nedůvodnou podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s.. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, žalovanému správnímu orgánu, který měl plný úspěch, však důvodně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku 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. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

V Praze dne 11. května 2016

JUDr. Naděžda Řeháková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková