



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **Ing. P. P., za účasti:** ZIMBO CZECHIA s.r.o., IČO: 61250988, se sídlem Praha 7, Na Zátorách 8, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, se sídlem Brno, Květná 15, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ústředního inspektorátu žalované ze dne 21. 5. 2012, č. j. BH947-2/99/4/9/2012-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:

Žalobce se včas podanou žalobou dne 3. 8. 2012 domáhal u Městského soudu v Praze zrušení rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, (dále jen „SZPI“), ústřední inspektorát, ze dne 21. 5. 2012, č. j. BH947-2/99/4/9/2012-SŘ, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí SZPI, Inspektorát v Praze, č. j. EU123-1/D/99011/1/2012-SŘ ze dne 17. 1. 2012, kterým mu byla uložena pořádková pokuta podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, ve výši 50.000 Kč. Důvodem uložení pokuty bylo způsobení toho, že dne 21. 12. 2011 kontrolovaná osoba ZIMBO CZECHIA s.r.o., IČO: 61250988, jejímž je žalobce jednatelem, nesplnila povinnost podle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole, resp. nebyly vytvořeny základní podmínky pro provedení kontroly tím, že nebyla poskytnuta součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků podle § 11

písm. a) tohoto zákona, když inspektorům SZPI nebyl umožněn vstup do provozoven, ve kterých měla být kontrola provedena.

Správní orgán prvního stupně konstatoval, že účastník řízení Ing. P. P., nar. X, jako jednatel kontrolované osoby ZIMBO CZECHIA měl způsobit, že dne 21. 12. 2011 kontrolovaná osoba ZIMBO CZECHIA nesplnila povinnost podle § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, když inspektorům SZPI nebyl umožněn vstup do provozoven, ve kterých měla být kontrola provedena, a to konkrétně v provozovnách na adresách: Kralupy nad Vltavou, Mostní 731, Roudnice nad Labem, Neklanova 2693, České Budějovice, Milady Horákové v areálu Penny, a to i přes písemnou žádost o poskytnutí součinnosti při provádění kontroly doručenou účastníku řízení jako jednatelem kontrolované osoby dne 14. 12. 2011 požadující, aby účastník řízení jako statutární zástupce kontrolované osoby zajistil na všech provozovnách ZIMBO CZECHIA, že pracovníci předmětných provozoven poskytnou součinnost kontrolním pracovníkům SZPI ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole s tím, že zejména umožní vstup do provozoven včetně jejich zázemí. Nicméně inspektorům SZPI v těchto provozovnách v rozporu se žádostí o součinnost bylo na základě metodického pokynu a poučení vydaného vedením společnosti, které byly plně respektovány zaměstnanci, znemožněno provést kontrolu balených a nebalených sýrů, krájených a nekrajených masných výrobků, výrobků z ryb, výrobků studené kuchyně, salátů a pomazánek s živočišnou složkou.

O podaném odvolání potom rozhodnul žalovaný správní orgán, tj. SZPI, ústřední inspektorát, dne 21. 5. 2012, rozhodnutím č. j. BH947-2/99/4/9/2012-SŘ, jímž zamítnul odvolání a potvrdil uloženou pořádkovou pokutu a náklady řízení v celkové ve výši 51.000 Kč.

Žalovaný se v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí velmi podrobně vypořádal se všemi odvolacími námitkami, odmítnul rozpor s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v jeho rozsudku ze dne 28. července 2005, č. j. 4 As 42/2004-87. Poukázal na to, že inspektoři SZPI se při předmětných kontrolách prokázali služebním průkazem i pověřením k výkonu kontrolní činnosti ve smyslu § 9 zákona o státní kontrole a požadavku § 12 odst. 2 písm. a) téhož zákona.

Žalobce se svým podáním domáhal zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu nezákonnosti. Namítal, že nebyla dána věcná působnost orgánů SZPI a teprve žalovaný správní orgán ve svém rozhodnutí o odvolání vyložil ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) správního řádu, nicméně podle názoru žalobce nebyla věcná působnost k předmětným kontrolám řádně doložena.

Žalobce namítal, že nezákonnost postupů SZPI vůči potravinám živočišného původu byla v minulosti potvrzena, a že provozovny ZIMBO CZECHIA – NOVÁK MASO-UZENINY spadají pod výkon veterinárního dozoru.

Žalobce tvrdil, že písemně sdělil orgánům SZPI, že výkon dozoru bude umožněn pouze v rozsahu jejich věcné působnosti.

Žalobce namítal nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí, neboť z něho není zřejmé, jakou povinnost podle § 14 zákona o státní kontrole měl porušit, rovněž žalobou

napadené rozhodnutí označil jako nepřezkoumatelné, neboť mělo obsahovat nové skutečnosti a současně, čímž mělo dojít k porušení jeho práva na spravedlivý proces.

Žalobce dále namítal, že v rozporu se skutečností uvedenou SZPI v kontrolních protokolech, akci nikdy nebyla přítomna osoba, která by byla zákonným zástupcem kontrolované osoby. Podkladem pro uložení pokuty se tak staly listiny obsahující nepravdivá tvrzení. Zaměstnanec provozovny není nadán pravomocemi ve smyslu § 15 obchodního zákoníku, stejnopis protokolu o kontrole s poučením o možnosti podat námitky bylo třeba doručovat výhradně společnosti, což se nestalo.

Žalobce namítal, že nebylo přesvědčivě vysvětleno, proč byla uložena pokuta ve výši právě 50.000 Kč.

Žalobce dále namítal, že zákon stanoví podpis oprávněné úřední osoby, kterou je v daném případě Ing. J. Š., který však rozhodnutí nepodepsal, přestože je zde uvedeno jméno Ing. M. K. a jeho podpis je připojen nad jméno Ing. Š., zákonný údaj „za správnost vyhotovení“ chybí a uvedený údaj „v. z.“ je z hlediska zákona zcela irelevantní. Rozhodnutí je tak v této části zmatečné, zavádějící a nezákonné.

Žalobce uváděl, že zákonná úprava podmiňuje provedení kontroly současným splněním tří náležitostí – 1) oznámením kontroly, 2) předložení služebního průkazu a 3) předložení písemného pověření. Pokud však písemné pověření v podstatě obsahovalo to samé, co služební průkaz, nejedná se o pověření prokazující oprávněnost jmenovitě pověřených osob u určitého subjektu ke kontrole s jednoznačně vymezeným předmětem kontroly k určitému datu.

Žalobce se stejně jako ve svém odvolání dovolával rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 42/2004-87.

Žalovaný ve vyjádření ze dne 24. 10. 2012 odkázal na svou argumentaci obsaženou v napadeném rozhodnutí ze dne 21. 5. 2012, č. j. BH947-2/99/4/9/2012-SŘ, a navrhnul, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Městský soud v Praze nařídil ve věci jednání, které se konalo dne 29. 9. 2015, jehož se žalobce nezúčastnil (doručení do vlastních rukou vykázano) a zástupce žalovaného správního orgánu setrval na svých dříve písemně vyjádřených stanoviscích.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Městský soud v Praze posoudil napadené rozhodnutí podle § 75 soudního řádu správního a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, jakož i řízení, které mu předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Podle § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, platného do 31. 12. 2013, 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 § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole, platného do 31. 12. 2013, 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, kdyby jejím splněním způsobily nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2013, č. j. 4 As 80/2013 – 49, v případě, že zaměstnanec kontrolované osoby v pozici vedoucího provozovny odmítne vpustit kontrolory do kontrolované provozovny, může jakožto fyzická osoba, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 zákona o státní kontrole nést za to odpovědnost v podobě uložení pořádkové pokuty dle § 19 odst. 1 citovaného zákona. Této odpovědnosti se nemůže zprostit ani poukazem na (nezákonný) pokyn svého zaměstnavatele.

Pokud žalobce namítal nepřezkoumatelnost, musel Městský soud v Praze tuto námitku odmítnout jako neodůvodněnou. Podle ustálené judikatury nepřezkoumatelností trpí rozhodnutí tehdy, je-li nesrozumitelné, nebo neobsahuje-li dostatek důvodů, tj. není možné vysledovat myšlenkový postup, jímž správní orgán ke svému rozhodnutí dospěl, případně je-li zde jiná závažná vada řízení, která mohla mít vliv na rozhodnutí ve věci. V inkriminované věci však tomu tak podle názoru soudu není, a proto žalobou napadené rozhodnutí přezkoumal.

Pokud žalobce namítal, že v rozporu se skutečností uvedenou SZPI v kontrolních protokolech, akci nikdy nebyla přítomna osoba, která by byla zákonným zástupcem kontrolované osoby, podkladem pro uložení pokuty se tak měly stát listiny obsahující nepravdivá tvrzení, musel soud tuto námitku odmítnout jako neodůvodněnou. Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 80/2013 – 49 již tuto situaci řešil a vyjádřil se jednoznačně, že zaměstnanec kontrolované osoby v pozici vedoucího provozovny, který odmítne vpustit kontrolory do kontrolované provozovny, může způsobit, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 zákona o státní kontrole a nést za to odpovědnost. V protokolech SZPI ze dne 21. 12. 2011 je uvedeno, že byl přítomen vedoucí provozovny, který odmítl vpustit kontrolory do kontrolované provozovny a posléze podepsat a převzít protokol. Ve všech případech tedy byla přítomna odpovědná osoba, tj. zaměstnanec provozovny, který byl oprávněn převzít stejnopis protokolu o kontrole s poučením o možnosti podat námitky, nebylo jej zapotřebí doručovat kontrolované osobě, tj. společnosti ZIMBO CZECHIA.

Pokud žalobce namítal nedostatek věcné působnosti orgánů SZPI k provádění kontroly v provozovnách kontrolované osoby, musel Městský soud v Praze tuto námitku odmítnout jako neodůvodněnou. Z ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“), z něhož vyplývá, v jakých případech vykonávají kontrolu dodržování povinností stanovených tímto zákonem orgány veterinární správy [písm. b)] a kdy SZPI [písm. c)].

Podle § 16 odst. 1 písm. b), c) zákona o potravinách ke kontrole dodržování povinností stanovených tímto zákonem působí tyto orgány dozoru:

b) Státní veterinární správa vykonává státní dozor

- 1. nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a veterinárním zákonem při výrobě, skladování, přepravě, dovozu a vývozu potravin živočišného původu,*
- 2. při prodeji potravin živočišného původu v tržnicích a na tržistiších, při prodeji potravin živočišného původu v prodejnách a prodejních úsecích, kde dochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny, a v prodejnách potravin, pokud jsou místy určení při příchodu potravin živočišného původu z členských států Evropské unie,*
- 3. nad prováděním klasifikace těl jatečných zvířat podle § 4a a podle přímo použitelných předpisů Evropské unie upravujících klasifikaci jatečných zvířat,*
- 4. nad uváděním nezpracovaných těl nebo částí těl živočichů, mléka, mleziva, vajec nebo včelích produktů na trh při poskytování stravovacích služeb,*

c) Státní zemědělská a potravinářská inspekce vykonává státní dozor

- 1. při výrobě a uvádění potravin na trh, pokud tento dozor není prováděn podle písmene b),*
- 2. při výrobě a uvádění do oběhu tabákových výrobků a*
- 3. nad ohlášením zásob,*
- 4. při vstupu a dovozu potravin ze třetích zemí, pokud tento dozor není prováděn podle písmene b),*
- 5. při výrobě a uvádění na trh potravin včetně pokrmů při poskytování stravovacích služeb.*

Z citovaného ustanovení § 16 odst. 1 zákona o potravinách je zřejmé, že žalovaná SZPI vykonává státní dozor při výrobě a uvádění veškerých potravin do oběhu, včetně tabákových výrobků (§ 16 odst. 1 písm. c/ bod 1 a 2 zákona o potravinách), vyjma surovin a potravin živočišného původu, u kterých za podmínek stanovených v § 16 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách, vykonávají státní dozor orgány veterinární správy. Jak již zmínil krajský soud, žalovaná tak má při výrobě a uvádění potravin do oběhu působnost obecnou, naopak orgány veterinární správy mají působnost speciální, která v rozsahu, v němž se překrývají, působnost obecnou vylučuje. Z obsahu žaloby, v níž sám žalobce uvedl, že jeho obvyklou a faktickou činností je obchod s masnými a uzenářskými produkty, lahůdkami, nicméně žalobce v dopise ze dne 15. 12. 2011 adresovanému SZPI mj. uvedl: „Z našeho sortimentu tedy Vaším kontrolním pracovníkům zbývají ke kontrole toliko pekárenské výrobky“. Je tedy zřejmé, že v kontrolované provozovně docházelo k uvádění do oběhu i jiných potravin než živočišného původu (prodeji pečiva a lahůdek) ve smyslu § 16 odst. 1 písm. c) bod 1 věty první zákona o potravinách a nejednalo se o provozovnu, ve které by docházelo výhradně k činnostem uvedeným v § 16 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Přinejmenším ve vztahu k prodávanému pečivu lze spolehlivě vyloučit, že by se jednalo o potravinu živočišného původu. Nejvyšší správní soud tak má za to, že inspektorky správního orgánu prvního stupně byly oprávněny vstoupit do provozovny kontrolované osoby a kontrolovat dodržování povinností stanovených zákonem o potravinách. Dojde-li inspekce v průběhu prováděné kontroly ke zjištění, že v dané provozovně dochází pouze k činnostem, jejichž kontrola je v působnosti jiného státního orgánu se speciální kompetencí, musí takovou kontrolu ukončit. V praxi by k takovéto situaci mohlo dojít např. tehdy, kdy by došlo k náhlému omezení nabízeného sortimentu a v prodejně by tak docházelo pouze k činnostem uvedených v § 16 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách. Správný je tudíž také závěr, že i kdyby v provozovně k prodeji pečiva nedocházelo, přesto by inspekce mohla (a měla)

nahlédnutím do prodejny tuto skutečnost ověřit, což jí ovšem v posuzované věci nebylo jednáním stěžovatele umožněno.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. prosince 2013, č. j. 6 Ads 62/2013 – 57, Státní zemědělská a potravinářská inspekce je orgánem kompetentním ke kontrole potravin ve smyslu § 16 odst. 1 písm. c) zákona o potravinách, nelze proto vyjít z toho, že k vydání rozhodnutí o pokutě na základě kontroly balených sýrů nebyly orgány SZPI vůbec věcně příslušné. Krajský soud v Brně proto postupoval nesprávně, když shledal, že rozhodnutí vydaná orgány SZPI trpí takovými vadami, které vyvolávají jejich nicotnost, a ve smyslu § 76 odst. 2 soudního řádu správního tuto nicotnost rozsudkem vyslovil.

S ohledem na citovaný právní názor Nejvyššího správního soudu ze dne 11. prosince 2013 nelze dospět k jinému závěru než, že žalovaná SZPI byla věcně příslušná provést u kontrolované osoby dne 21. 12. 2011 kontrolu.

V inkriminované věci je podstatný vztah mezi kompetencemi orgánů veterinární správy a SZPI, který je vyjádřen v citovaném ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) bod 1. zákona o potravinách tak, že SZPI vykonává státní dozor při výrobě a uvádění potravin do oběhu, pokud tento dozor není prováděn podle písmene b) téhož ustanovení cit. zákona, tedy orgány veterinární správy. SZPI tak má při výrobě a uvádění potravin do oběhu působnost obecnou, naopak orgány veterinární správy mají působnost speciální, která v rozsahu, v němž se překrývají, působnost obecnou vylučuje.

K žalobní námitce, že SZPI překročila svou věcnou působnost, neboť se snažila provést kontrolu provozovny, která podléhá dozoru orgánů veterinární správy podle § 16 odst. 1 písm. b) bod 2. zákona o potravinách, je proto nutno uvést, že v inkriminované věci je podstatná existence dozorové působnosti SZPI při výrobě a uvádění potravin do oběhu. Součástí dozorových oprávnění SZPI je totiž kontrola provozoven, v nichž k těmto činnostem dochází nebo i jen může docházet. Je-li tedy alespoň do určité míry pravděpodobné, že v dané provozovně dochází k výrobě a uvádění potravin do oběhu (tak jako tomu bylo v případě žalobce), je SZPI oprávněna do takové provozovny vstoupit a kontrolovat dodržování povinností stanovených zákonem o potravinách. Samozřejmě dojde-li inspekce v průběhu takto prováděné kontroly ke zjištění, že v dané provozovně dochází pouze k činnostem, jejichž kontrola je v působnosti jiného státního orgánu se speciální kompetencí, musí takovou kontrolu ukončit s negativním zjištěním. V inkriminované věci je zřejmé, že ke kontrole předmětných provozoven SZPI oprávněná byla, neboť žalobce sice v žalobě uvedl, že v kontrolovaných provozovnách byly prodávány balené a nebalené sýry, krájené a nekrájené masné výrobky, výrobky z ryb, výrobky studené kuchyně, saláty a pomazánky s živočišnou složkou..., nicméně v dopise ze dne 15. 12. 2011 adresovanému SZPI kromě toho uvedl: „Z našeho sortimentu tedy Vaším kontrolním pracovníkům zbývají ke kontrole toliko pekárenské výrobky“. V provozovnách tedy byly prodávány rovněž potraviny jiného než živočišného původu. i kdyby v provozovnách k prodeji pečiva nedocházelo, přesto mohla SZPI nahlédnutím do prodejen tuto skutečnost ověřit, což jí však jednáním žalobce nebylo umožněno.

Podle protokolů o kontrole ze dne 21. 12. 2011 č. P230-11000/11 (provozovna Kralupy nad Vltavou, Mostní 731), č. P164-51024ú11 (provozovna Roudnice nad Labem, Neklanova 2693), č. P157-30563/11 (provozovna České Budějovice, Milady Horákové v areálu Penny) bylo zahájení kontroly oznámeno zástupcům kontrolované osoby – vedoucím prodejen. Kontroloři se prokázali služebními průkazy SZPI a pověřeními k výkonu kontrolní činnosti.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že předmětem kontrol mělo být „dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu“. Ze správního spisu soud ověřil, že oběma jednatelům společnosti ZIMBO CZECHIA, tj. Ing. P. P. a Ch. Q. byla dne 13. 12. 2011 zaslána výzva SZPI k poskytnutí součinnosti při provádění kontroly, v níž se uvádí, že dne 7. 12. 2011 nebylo inspektorů SZPI umožněno v provozovně společnosti ZIMBO CZECHIA Praha 10, Hornoměřcholupská, provést kontrolu, zejména vstoupit do prostor kontrolované osoby. Proto správní orgán prvního stupně žádal o poskytnutí součinnosti a umožnění vstupu do provozoven, ve kterých by měla být další kontrola provedena, a to konkrétně v provozovnách na adresách: Kralupy nad Vltavou, Mostní 731, Roudnice nad Labem, Neklanova 2693, České Budějovice, Milady Horákové v areálu Penny. Žalobce na tuto výzvu reagoval dopisem ze dne 15. 12. 2011 adresovanému SZPI, v němž součinnost odmítnul a mj. uvedl: *„Z našeho sortimentu tedy Vaším kontrolním pracovníkům zbývají ke kontrole toliko pekárenské výrobky“*.

Z citovaných protokolů dne 21. 12. 2011 potom vyplývá, že vedoucí prodejen byli instruováni žalobcem a jeho podřízenými pracovníky společnosti o rozhodnutí o neumožnění provedení kontroly, tj. nevpuštění kontrolních pracovníků do objektů. Vedoucí všech provozoven byli seznámeni s obsahem sepsaných protokolů, odmítli je však podepsat a převzít. Ze shora uvedených důvodů shledal Městský soud v Praze pro účely komplexního dozoru postup žalované SZPI dostatečným a v souladu se zákonem stanovenou působností žalované.

Městský soud v Praze nemohl souhlasit se způsobem, jakým žalobce vykládá ustanovení § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Jediným požadavkem kladeným na pověření k výkonu kontrolní činnosti je jeho písemná forma. Inspektoři SZPI při zahajování kontroly postupovali v souladu s § 4 odst. 2 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jakož i s požadavky § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole.

Městský soud v Praze tak nepřisvědčil ani námitce, v níž žalobce poukazoval na nenaplnění podstatných náležitostí pověření ke kontrole. Podle § 9 zákona o státní kontrole kontrolní činnost vykonávají pracovníci kontrolních orgánů na základě písemného pověření těchto orgánů. Podle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole jsou kontrolní pracovníci povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Jediným požadavkem kladeným zákonem o státní kontrole na toto pověření je jeho písemná forma, zákon nikde nestanoví podrobnější náležitosti.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2012, č. j. 1 As 25/2012 - 34, stanoví-li zákon o SZPI, že inspektoři se musí prokazovat průkazem a zároveň nestanoví žádné další formální náležitosti pro pověření ke kontrole, lze konstatovat, že požadavky uváděné žalobcem, resp. kontrolovanou osobou, na náležitosti pověření ke

kontrole jdou nad rámec zákona. Kontrolovaná osoba se tedy ve vztahu ke kontrolám prováděným SZPI mylí, pokud má ve svém interním metodickém pokynu pravidlo, že pověření ke kontrole musí obsahovat datum a rozsah konkrétní kontroly a další náležitosti, které zmínil žalobce. Všeobecné (generální) pověření ke kontrole, vydané kontrolním orgánem, je postačující a vyhovující zákonu o SZPI i zákonu o státní kontrole. Tento závěr Nejvyššího správního soudu nevyvrací ani žalobce namítaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 - 87, dle něhož musí kontrolní pracovníci České inspekce životního prostředí při kontrolách prováděných dle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, předložit nejen průkazy, ale též pověření ke kontrole dle zákona o státní kontrole.

V citovaném rozsudku č. j. 1 As 25/2012 - 14 Nejvyšší správní soud dále vyslovil, že „průkaz kontrolního pracovníka (služební průkaz) obsahující pověření podle § 9 zákona o státní kontrole, osvědčuje, že tento pracovník je oprávněn vykonávat kontrolní činnost v rámci živnostenské kontroly (§ 60b zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání). Tento průkaz současně představuje pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Kontrolní pracovník nemusí v takovém případě kromě průkazu kontrolního pracovníka předkládat ještě speciální pověření k provedení každé konkrétní kontroly.

V inkriminované věci je pak namístě uzavřít s tím, že inspektoři správního orgánu prvního stupně postupovali v souladu s právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku. Jiný závěr o náležitostech a obsahu pověření pak neplyne ani z důvodové zprávy k § 8 a § 9 zákona o státní kontrole, podle níž „[k]ontrolní orgány provádějí kontrolní činnost prostřednictvím svých pracovníků, které k tomu účelu vybavují příslušnými pověřeními“. Na uvedeném závěru nemění nic ani nový zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), účinný od 1. 1. 2014, který sice na jedné straně upřesňuje, že pověření ke kontrole má formu písemného pověření k jednotlivé kontrole, na druhé straně však zachovává i obecné pověření ve formě průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis.

Pokud žalobce namítal, že z prvostupňového rozhodnutí není zřejmé, jakou povinnost podle § 14 zákona o státní kontrole měl porušit, a že žalobou napadeného rozhodnutí obsahovalo nové skutečnosti a tak došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces, musel soud tuto námitku odmítnout jako neodůvodněnou. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu „*Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změni. ... je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změni odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění*“. V inkriminované věci žalovaný tedy mohl takovou změnu, tj. doplnění odůvodnění prvostupňového rozhodnutí provést a jeho postup byl v souladu se správním řádem. Odvolací orgán nezměnil napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele.

Pokud jde o výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, uvádí se v něm, že panu Ing. P. P. se ukládá pořádková pokuta ve výši 50.000 Kč podle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole za to, že dne 21. 12. 2011 kontrolovaná osoba ZIMBO CZECHIA, jejímž je jednatelem, nesplnila povinnost podle § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, resp. nebyly vytvořeny základní podmínky pro provedení kontrol tím, že nebyla poskytnuta součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků podle § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, když inspektorům SZPI nebyl umožněn vstup do provozoven, ve kterých měla být kontrola

provedena, a to konkrétně v provozovnách na adresách: Kralupy nad Vltavou, Mostní 731, Roudnice nad Labem, Neklanova 2693, České Budějovice, Milady Horákové v areálu Penny, a to i přes žádost o poskytnutí součinnosti při provádění kontroly doručenou účastníku řízení jako jednateli kontrolované osoby dne 14. 12. 2011 požadující, aby účastník řízení jako statutární zástupce kontrolované osoby zajistil na všech provozovnách ZIMBO CZECHIA, že pracovníci předmětných provozoven poskytnou součinnost kontrolním pracovníkům SZPI ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole s tím, že zejména umožní vstup do provozoven včetně jejich zázemí. Inspektorům SZPI v těchto provozovnách v rozporu se žádostí o součinnost bylo na základě metodického pokynu a poučení vydaného vedením společnosti, které byly plně respektovány zaměstnanci, znemožněno provést kontrolu balených a nebalených sýrů, krájených a nekrájených masných výrobků, výrobků z ryb, výrobků studené kuchyně, salátů a pomazánek s živočišnou složkou.

Podle názoru soudu rozhodnutí prvostupňového rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem. Výrok obsahuje ustanovení právního předpisu, podle nichž bylo rozhodnuto. Podle názoru soudu je výrok dostatečně určitý a přesný, o důvodech, pro které byla pořádková pokuta uložena, nevznikají pochybnosti. Rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákony a ostatními právními předpisy. Žalobci byla rovněž uložena povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Rovněž tento výrok je dostatečně určitý a přesný.

Žalobce dále namítal, že v rozporu se skutečností uvedenou SZPI v kontrolních protokolech, akci nikdy nebyla přítomna osoba, která by byla zákonným zástupcem kontrolované osoby. Podkladem pro uložení pokuty se tak staly listiny obsahující nepravdivá tvrzení. Zaměstnanec provozovny není nadán pravomocemi ve smyslu § 15 obchodního zákoníku, stejnopis protokolu o kontrole s poučením o možnosti podat námitky bylo třeba doručovat výhradně společnosti, což se nestalo.

Městský soud v Praze poukazuje v této souvislosti na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 80/2013 – 49, podle něhož je zaměstnanec kontrolované osoby v pozici vedoucího provozovny odpovědnou osobou a je způsobilý nést odpovědnost za to, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 zákona o státní kontrole. Této odpovědnosti se nemůže zprostit ani poukazem na (nezákonný) pokyn svého zaměstnavatele.

Námítku žalobce na nedostatek pasivní legitimace neshledal soud důvodnou. S ohledem na ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu (např. rozsudek ve věci sp. zn. 23 Cdo 1811/2011) žalobce, v inkriminované době jednatel společnosti, tedy osoba, která je statutárním orgánem právnické osoby, nemohl být současně zákonným zástupcem této osoby. Při souběhu funkce člena statutárního orgánu a pověřené osoby podle § 15 obchodního zákoníku nemůže jednat táž osoba jako pověřená osoba, ale pouze jako statutární orgán.

Zahájení kontroly bylo oznámeno jak žalobci, tak i vedoucím provozoven, kteří byli na základě zmocnění dle § 15 odst. 1 obchodního zákoníku zmocnění ke všem úkonům, k nimž při této činnosti obvykle dochází. Byli tudíž oprávněni rovněž vystupovat za kontrolovanou osobu v rámci provádění kontroly. Kontroly prováděné nejen SZPI, ale i dalšími orgány dozoru, jsou v potravinářských podnicích obvyklou praxí a je při nich běžné, že s kontrolními pracovníky (inspektory) jedná zaměstnanec kontrolované osoby.

Podle § 14 zákona o státní kontrole byl žalobce povinen vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména byl povinen poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným v § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, tedy náležitě poučit vedoucí jmenovaných provozoven, aby umožnili inspektorům SZPI vstup do kontrolovaného objektu.

Koneckonců Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 4 As 80/2013-49 mj. konstatoval, že zmocnění podle § 15 obchodního zákoníku má povahu zákonného zmocnění, které není možné smluvně, tedy ani v rámci pracovněprávního vztahu, omezit. I kdyby stěžovatel (jako vedoucí prodejny) nebyl zaměstnavatelem výslovně zmocněn k jednání před státními orgány, měl by povinnost vpustit inspektorky do provozovny, aby jim bylo umožněno provést kontrolu.

Vedoucí provozoven tedy byli v inkriminované věci zástupci kontrolované osoby na základě § 15 odst. 1 obchodního zákoníku a měli znát nejen své povinnosti vyplývající z pracovněprávního vztahu, ale také povinnosti vyplývající ze zákona, a to obzvláště v situaci, kdy byli vedoucími prodejny. O svých zákonných povinnostech byli navíc inspektory správního orgánu prvního stupně výslovně poučeni.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud rozsudku č. j. 4 As 80/2013-49 poukazoval na § 301 písm. a) 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. Vedoucí pobočky kontrolované osoby, byl podle § 14 zákona o státní kontrole povinen vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména byl povinen poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným v § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, tedy umožnit jim vstup do kontrolovaného objektu.

Pokud žalobce povinnost umožnit kontrolorům SZPI vstup do provozovny nerespektoval, musí nést právní odpovědnost spojenou s porušením právních předpisů, v daném případě mu může být uložena pořádková pokuta. Žalobce je fyzickou osobou ve smyslu § 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.

Žalobce namítal, že nebylo přesvědčivě vysvětleno, proč byla uložena pokuta ve výši právě 50.000 Kč, nicméně podle názoru Městského soudu v Praze je takováto námitka nepatřičná. Správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí při stanovení výše pokuty dbal souladu s požadavkem § 62 odst. 3 správního řádu, který se k zákonu o státní kontrole podpůrně váže, o to, aby ukládaná pokuta nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení a došel k závěru, že pořádková pokuta uložená ve výši 50.000 Kč není v hrubém nepoměru ke znemožnění účinného dozoru nad potravinami (jako následku jednání účastníka řízení) a k zajištění účinného dozoru státu nad uváděním potravin do oběhu (tedy k významu předmětu řízení). S touto úvahou se odvolací orgán ztotožnil a dodal, že jednatel je zcela jistě v takové pozici, aby svými kroky ovlivnil přístup kontrolované osoby, tj. i jejich zaměstnanců, kteří zastupují kontrolovanou osobu na jednotlivých provozovnách při výkonu kontroly, zásadním způsobem.

Městský soud v Praze shledal, že správní orgány došly ke správnému závěru o závažnosti protiprávního jednání žalobce, spočívající ve znemožnění provedení kontroly.

Pokud žalobce namítal nesprávný postup správních orgánů ohledně výkladu § 14 zákona o státní kontrole, musel soud i tuto námitku odmítnout jako neodůvodněnou. Úvahy správního orgánu prvního stupně jsou v tomto ohledu sice poněkud nedostatečné, nicméně žalovaný správní orgán posléze doplnil a upřesnil právní úvahu správního orgánu prvního stupně týkající se porušení zákonné povinnosti žalobcem. V této souvislosti je namístě poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2003, č. j. 7 A 124/2000 - 39, podle něhož správní řízení tvoří jeden celek a vady odůvodnění prvostupňového rozhodnutí lze odstranit v odvolacím řízení. Postup žalovaného, který doplnil a upřesnil odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v části týkající se porušení zákonné povinnosti žalobcem tedy lze akceptovat. Správní orgány správně posoudily závažnost protiprávního jednání žalobce, spočívající ve znemožnění provedení kontroly.

Podle § 67 odst. 2 správního řádu rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě. Rozhodnutí se písemně nevyhotovuje, stanoví-li tak zákon; výroková část takového rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o oprávněm prostředku se pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam, který obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2010, čj. 7 As 33/2010 – 99, opatření vydané podle § 5 odst. 1 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci (opatření vydané inspektorem na základě výsledků provedené kontroly), je rozhodnutím, ve vztahu k němuž se subsidiárně použije správní řád. Stanoví-li § 5 odst. 2 tohoto zákona, že opatření oznámí inspektor kontrolované osobě a neprodleně o něm učiní písemný záznam, aniž by zákon stanovil jeho obsahové náležitosti, je nezbytné, aby záznam splňoval náležitosti obsažené v § 67 odst. 2 a § 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004.

Žalobou napadené rozhodnutí bylo vyhotoveno v písemné formě, obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

Žalobce dále namítal, že rozhodnutí je zmatečné, zavádějící a nezákonné, neboť oprávněnou úřední osobou v době vydání rozhodnutí byl Ing. J. Š., který však rozhodnutí nepodepsal. Na rozhodnutí je uvedeno jméno Ing. M. K. a jeho podpis je připojen nad jméno Ing. Š., zákonný údaj „za správnost vyhotovení“ chybí a uvedený údaj „v. z.“ je z hlediska zákona zcela irrelevantní. Městský soud v Praze musel tuto námitku odmítnout jako nepatřičnou, neboť jak bylo ověřeno na webových stránkách SZPI, Ing. M. K. SZPI od roku 2010 zastával na ústředním inspektorátu SZPI funkci vrchního ředitele Sekce kontrolní a právní a zároveň byl zástupcem ústředního ředitele SZPI. Byl tedy oprávněnou úřední osobou. Ke dni 4. 10. 2013 byl Ing. M. K. jmenován ústředním ředitelem SZPI.

Městský soud v Praze poukazuje na nález Ústavního soudu III. ÚS 989/08, podle něhož není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti

nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (bod 68).

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které mu předcházelo v rozsahu námitek, které byly uplatněny v podané žalobě, a dospěl tedy k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně. Především neztotožnil s námitkou, že nepatřilo do kompetence SZPI provádět kontroly v provozovnách společnosti ZIMBO CZECHIA tak, jak tvrdí žalobce, a že tedy vlastně jeho postup, kterým měl zabránit, resp. který konec konců vedl k tomu, že inspektorům bylo zabráněno v přístupu do vyjmenovaných provozoven, byl v souladu se zákonem. Pokud pak jde o odpovědnost žalobce, soud zde per analogiam vyšel ze závěrů, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 4 As 80/2013-49, kdy tedy má za to, že i tím postupem – tedy postupem žalobce bylo konec konců způsobeno, že kontrolovaná osoba nesplnila svoje povinnosti podle § 14 zákona o státní kontrole a pak tedy za takový následek nesl odpovědnost.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí správního orgánu v rozsahu žalobních bodů a ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že žalovaný správní orgán při svém rozhodování neporušil zákonem stanovené povinnosti a nevydal nezákonné rozhodnutí. Z těchto důvodů proto soud podané žalobě nevyhověl a podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního jí zamítl tak, jak je ve výroku tohoto rozsudku uvedeno.

Výrok o náhradě nákladů řízení soud opřel o ustanovení § 60 odst. 1 soudního řádu správního a contrario, neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í:

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

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

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

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

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

V Praze dne 29. září 2015

**JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu**

**za správnost vyhotovení:
Simona Štěpinová**