



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D. a Mgr. Václava Trajera v právní věci **žalobkyně: P. B.**, nar. „X“, bytem „X“, zastoupená obecným zmocněncem Ing. P. P., bytem „X“, proti **žalovanému: Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30.11.2011, č.j. BE985-2/99/13/9/2011-SŘ,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se v žalobě podané v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30.11.2011, č.j. BE985-2/99/13/9/2011-SŘ, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Inspektorátu státní zemědělské a potravinářské inspekce v Ústí nad Labem ze dne 29.9.2011, č.j. BE596-1/004/5/2011-SŘ, kterým byla žalobkyni uložena pořádková pokuta ve výši 50 000,- Kč za způsobení toho, že kontrolovaná osoba ZIMBO CZECHIA s.r.o., se sídlem Praha 7, na Zátorách 8/613, opakovaně nesplnila povinnost podle § 14 odst. 1 zák. č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen „zákon o státní kontrole“), když po započetí kontroly prováděné inspektorkami Státní zemědělské a potravinářské inspekce dne 21.9.2011 na provozovně kontrolované osoby Neklanova 2693, Roudnice nad Labem, nevytvořila základní podmínky pro provedení kontroly. Důvodem nesplnění této zákonné povinnosti bylo to, že žalobkyně neposkytla součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků podle § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, když inspektorkám Státní zemědělské a potravinářské inspekce neumožnila vstup do provozovny, ve které měla být kontrola provedena, s odkazem na metodický pokyn zaměstnavatele

nazvaný „Závazný jednotný postup při úředním dozoru“. Současně byla žalobkyni uložena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000,- Kč.

Žalobkyně v žalobě uvedla, že nebyla ve věci uložení pořádkové pokuty pasivně legitimována, neboť ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole nebyla osobou, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 citovaného předpisu. Jako zástupkyně vedoucího provozovny v pracovněprávním poměru měla vůči kontrolorkám pouze takový rozsah kompetencí, jaký jí její zaměstnavatel vymezil. Nejednala sama za sebe, ale pouze reprodukovala rozhodnutí svého zaměstnavatele – kontrolované osoby. Žalobkyně pouze dodržovala závazný metodický pokyn, kterým jí zaměstnavatel stanovil, za naplnění jakých podmínek je oprávněna a povinna umožnit výkon státní kontroly. Žalobkyně trvala na tom, že nebyla tím, kdo kontrolní akci neumožnil, neboť není tím, kdo rozhoduje, jak bude s provozovnou nakládáno, a není ve vztahu ke kontrolním orgánům zákonným zástupcem společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. Trvala na tom, že nebyla oprávněna jménem zaměstnavatele přebírat jemu adresované písemnosti a prohlašovat, že došlo k seznámení společnosti s obsahem protokolu a k jejímu poučení o právu podat do něj námítky. Žalobkyně trvala na tom, že je zcela zřejmé, že tím, kdo zapříčinil, že nemohla být kontrola provedena, není v žádném případě ona. S odkazem na námítky do protokolu uplatněné společností ZIMBO CZECHIA s.r.o. žalobkyně uvedla, že nebyla oprávněna jednat za kontrolovaný subjekt jako zákonný zástupce ve smyslu kontrolního řádu, ale byla pouze osobou přítomnou kontrole. Žalobkyně je přesvědčena, že žalovaný si její postavení vykládá svévolně a účelově v rozporu se skutečným stavem věci. Žalobkyně poukazuje na skutečnost, že společnost ZIMBO CZECHIA s.r.o. trvá na tom, že nikdo ze zaměstnanců jeho prodejen není ve vztahu ke kontrolním orgánům zákonným zástupcem společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. ve smyslu § 15 zák. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník (dále jen „obchodní zákoník“), a nemůže tak jménem kontrolovaného subjektu v kontrolním řízení činit právní úkony přesahující jeho náplň práce. Žalobkyně trvá na tom, že v rámci kontroly mělo být postupováno podle zák. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), kdy z ustanovení § 30 odst. 1 správního řádu vyplývá, že jménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona. Dle odstavce pátého uvedeného ustanovení pak ten, kdo činí úkony, musí prokázat své oprávnění. Žalobkyně tvrdí, že při převzetí a seznámení se s protokolem, jakož i při potvrzení o absolvování poučení se jedná o právní úkony, s nimiž právo spojuje právní účinky doručení. V tomto směru rovněž poukázala na nejednotnost postupu správních orgánů, kdy veterinární inspektoři jí dávají protokoly podepsat pouze jako osobě přítomné kontrole, která však není oprávněná jednat za kontrolovaný subjekt.

Žalobkyně poukazuje na skutečnost, že rozhodnutím Inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Praze ze dne 17.1.2012, č.j. EU123-1/D/99011/1/2012-SŘ, byla uložena pořádková pokuta jednateři společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. jako autorovi interního metodického pokynu za to, že nebyly vytvořeny základní podmínky pro provedení kontrol tím, že nebyl umožněn vstup inspektorů do provozoven, ve kterých měla být kontrola provedena. Žalobkyně si klade otázku, proč tedy byla pokutována ona, když nově Státní zemědělská a potravinářská inspekce dovozuje, že pokutovat je třeba toho, kdo pokyn vydal.

Dále žalobkyně namítala, že inspektorát nebyl oprávněn jí udělit předmětnou sankci, neboť nesplnil podmínky pro oprávnění výkonu akce dozoru. Trvala na tom, že pracovníci kontrolních orgánů provádějí kontrolu ve smyslu § 9 a § 12 odst. 2 zákona o státní kontrole na základě písemného pověření, které jsou při zahájení kontroly povinni předložit. Žalobkyně trvala na tom, že z obsahu zákona o státní kontrole vyplývá, že kontrola je adresným výkonem

dozoru státu, který se týká konkrétního subjektu na určitém místě, v určité době, má mít jasně stanovený předmět a provádějí ji kontrolní pracovníci orgánem dozoru k tomu výslovně pověřeni. Žalobkyně trvá na tom, že všechny tyto skutečnosti musí být v písemném pověření pracovníků uvedeny. V daném případě předložená pověření tyto náležitosti neobsahovala, a proto nebyly pracovnice inspektorátu dle žalobkyně oprávněny ke kontrole, potažmo oprávněny domáhat se vstupu do objektu provozovny. Žalobkyně trvá na tom, že pokud by zákonodárce shora uvedenou podobu písemného pověření ke kontrolní činnosti nezamýšlel, nebylo by v zákoně o státní kontrole písemné pověření vůbec uváděno a k zahájení kontroly by postačovalo předložení služebního průkazu inspektora. Pověření, která inspektorky v daném případě měly, totiž obsahovala pouze údaje totožné s údaji obsaženými v jejich průkazech inspektora.

Žalobkyně dále poukázala na skutečnost, že z protokolu o kontrole nelze zjistit, co písemné pověření inspektorek obsahovalo, protože v protokole o kontrole to uvedeno není a samotná pověření nebyla ani přílohou protokolu o kontrole. Vzhledem k tomu, že protokol nezachycuje, co předložené pověření obsahovalo, nebylo možno dle žalobkyně na základě takového protokolu vydat rozhodnutí o pořádkové pokutě. Takové rozhodnutí považuje žalobkyně za rozhodnutí nepřezkoumatelné. Současně uvedla, že vzhledem k neurčitosti předmětu kontroly, nelze určit, zda Státní zemědělská a potravinářská inspekce byla ke kontrole provozovny společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. vůbec věcně příslušná. Uvedla, že ani Policie ČR nemůže vstupovat bez povolení do soukromých prostorů.

Dále namítla nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívající ve skutečnosti, že odůvodnění výše uložené pokuty je nepřesvědčivé, zmatečné a zcela neindividualizované. Správní orgány vůbec nevzaly v potaz osobní poměry žalobkyně. Žalobkyně uvedla, že se v daném případě jedná o druhou pravomocně a třetí nepravomocně uloženou pokutu, když druhá a třetí pokuta v pořadí byly uloženy ve výši 50 000,- Kč. Žalobkyně poukázala na skutečnost, že žalobou napadené rozhodnutí se týká v pořadí třetí pokuty, když o odvolání o pokutě uložené jako druhé v pořadí dosud nebylo odvolacím orgánem rozhodnuto. Žalovaný však při zdůvodnění výše pokuty hodnotil i toto neukončené řízení jako přítěžující okolnost. Rovněž přednostní ukončení pozdější věci považuje žalobkyně za nepřípustný postup. Pokuty uložené v celkové výši 113 000,- Kč považuje žalobkyně za likvidační. Dle žalobkyně se správní orgány nezabývaly otázkou, zda jsou pokuty v uvedené celkové výši dostatečně individualizovány ve vztahu k jejím poměrům. Poukázala na skutečnost, že si na úhradu pořádkových pokut musela příslušný obnos vypůjčit. Rovněž považuje za zmatečné odůvodnění uložené pořádkové pokuty, když není z odůvodnění rozhodnutí seznatelné, že se nejedná o jednorázové porušení právního předpisu, jak tvrdil správní orgán. Ve snaze o odstranění této vady v rámci odvolacího řízení spatřuje žalobkyně porušení zásady dvojinstančnosti.

Dále považuje za nezákonné uložení paušální náhrady nákladů řízení, neboť předmětná úprava ukládání náhrady nákladů řízení se vztahuje na klasická správní řízení vedená dle správního řádu. V ustanovení § 20 zákona o státní kontrole je však uvedeno, že náklady nese kontrolní orgán. Dle žalobkyně jí tedy nemělo být uloženo uhrazení paušální náhrady nákladů řízení, neboť se v dané věci jednalo o uložení pořádkové pokuty v rámci kontrolního řízení.

Žalobkyně rovněž poukázala na skutečnost, že v předmětné provozovně dne 21.12.2011 provedení kontroly umožnila. Z toho důvodu tedy požádala, aby bylo od předmětné pokuty upuštěno, popřípadě aby byla snížena na minimum.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření k podané žalobě navrhl její zamítnutí v plném rozsahu.

Žalovaný poukázal na skutečnost, že dne 21.9.2011 již žalobkyně nezastávala funkci zástupkyně vedoucího provozovny, ale přímo vedoucí provozovny, tedy byla osobou chod provozovny kontrolované osoby řídící. Žalovaný zdůraznil, že žalobkyně má dle § 301 písm. a) zák. č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“), povinnost plnit pouze pokyny nadřízeného, které jsou v souladu s právními předpisy. Žalovaný trvá na tom, že pokyn nadřízeného spočívající v metodickém pokynu i ústním pokynu přímého nadřízeného žalobkyně znemožňující v rozporu se zákonem o státní kontrole řádné provedení kontroly je nutno kvalifikovat jako pokyny vydané v rozporu s právními předpisy, kterými se zaměstnanci kontrolované osoby nemusejí řídit. Žalovaný uvedl, že se jednalo o v pořadí třetí kontrolu, kterou žalobkyně neumožnila. Přestože byly žalobkyni uloženy již dvě pořádkové pokuty a v odůvodnění rozhodnutí byla obeznámena s tím, že požadavky, které ona i kontrolovaná osoba kladou na pověření kontrolních pracovníků, jdou nad rámec zákona o státní kontrole, setrvala na svém postoji.

Dále uvedl, že předmětem kontroly vymezeným v protokole o výsledku kontroly bylo dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu, což je plně ve věcné příslušnosti Státní zemědělské a potravinářské inspekce. Předmětné vymezení předmětu kontroly považuje žalovaný za zcela dostačující a v souladu s § 15 zákona o státní kontrole. Zdůraznil, že požadavek žalobkyně na úzké vymezení předmětu kontroly nelze z relevantních ustanovení dovodit. K námitce týkající se nezřejmosti věcné působnosti Státní zemědělské a potravinářské inspekce uvedl žalovaný, že žalovaný i prvoinstanční orgán ve výrocích při určení své věcné působnosti odkázali na ustanovení § 2 písm. d) zákona o státní kontrole, které stanoví, že státní kontrolu podle tohoto zákona vykonávají kontrolní orgány, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce podle zvláštního zákona. Inspektoráty Státní zemědělské a potravinářské inspekce takovými orgány jsou, proto žalovaný považuje odkaz na uvedené ustanovení za dostatečný. K pochybnostem o věcné příslušnosti Státní zemědělské a potravinářské inspekce k provedení kontroly uvedl, že tyto pochybnosti nemohly být důvodem pro nevpuštění inspektorů do provozovny. Kontrolovaná osoba mohla tyto pochybnosti vtělit do námitek do protokolu.

K námitce, že pověření a průkazy nejsou součástí protokolu o kontrole předaného kontrolované osobě, uvedl žalovaný, že takový požadavek nevyplývá ze žádného právního předpisu. Jejich kopie jsou založeny ve správním spise.

Žalovaný trval na tom, že se v žalobou napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal s otázkou postavení žalobkyně jako zástupce kontrolované osoby. Trval na tom, že žalobkyně měla postavení zákonného zástupce kontrolované osoby ve smyslu § 15 obchodního zákoníku. V souladu s tím žalovaný uvedl, že žalobkyni je nutno považovat za osobu oprávněnou k převzetí protokolu o kontrole a za osobu, vůči níž má směřovat faktické poučení o možnosti podání námitek do protokolu. Proto považuje žalovaný postup inspektorek při kontrole za správný.

Rovněž trval na tom, že žalobkyně byla dostatečně seznámena se skutečností, že kontrolovaná osoba, kterou zastupuje, je povinna poskytnout nezbytnou součinnost k provedení kontroly dle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole, o čemž byla i inspektorkami poučena. Žalobkyně dle žalovaného tedy věděla, že jednáním znemožňujícím provedení kontroly poruší zákonem chráněný zájem na řádném provedení kontroly. Přesto provedení kontroly odmítla umožnit.

Žalovaný zdůraznil, že napadené rozhodnutím je již třetím rozhodnutím v pořadí, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí prvostupňového orgánu o uložení pořádkové pokuty. Žalovaný trvá na tom, že všechna jeho rozhodnutí nabyla právní moci. O odvolání proti rozhodnutí o v pořadí druhé pokutě, která byla uložena rozhodnutím prvostupňového orgánu ze dne 26.8.2011, č.j. BF546-1/003/5/2011-SŘ, ve výši 50 000,- Kč, bylo rozhodnuto rozhodnutím ze dne 21.11.2011, č.j. BE948-2/99/9/9/2011-SŘ, které dle žalovaného nabylo právní moci dne 8.12.2011. V tomto řízení žalobkyně nebyla zastoupena právním zástupcem a bylo doručováno fikcí na adresu jejího trvalého pobytu. Žalovaný trvá na tom, že bylo možno při hodnocení výše pokuty tedy přihlédnout ke skutečnosti, že se žalobkyně podobného pořádkového deliktu dopustila již dvakrát a ukládání pořádkových pokut ji nevedlo k postupu v souladu se zákonem.

K námitce týkající se uložené náhrady nákladů správního řízení uvedl žalovaný, že náklady správního řízení o pořádkovém správním deliktu, kterého se žalobkyně v souvislosti s kontrolou dopustila, nejsou náklady vzniklé kontrolnímu orgánu kontrolou jako jeho běžnou činností, které by měl ve smyslu § 20 zákona o státní kontrole tento orgán nést.

K námitce týkající se náležitostí dokladů, kterými se kontrolní pracovníci prokazují, žalovaný uvedl, že při předmětné kontrole se pracovníci prokázali jak služebními průkazy, tak písemným pověřením k výkonu kontrolní činnosti ve smyslu § 9 zákona o státní kontrole. Zdůraznil, že žádný právní předpis nestanoví náležitosti pověření k výkonu kontrolní činnosti. Požadavky na konkretizaci prováděné kontroly, jak je uvádí žalobkyně a společnost ZIMBO CZECHIA s.r.o. jako kontrolovaná osoba, přesahují rámec požadavků § 9 zákona o státní kontrole. K poukazu na důvodovou zprávu k § 8 a § 9 zákona o státní kontrole uvedl, že tato důvodová zpráva není v rozporu s postupem inspektorek v daném konkrétním případě, a z obsahu této důvodové zprávy nevyplývá žalobkyní uvádění požadavek na konkrétnost pověření ke kontrolní činnosti. Pokud žalobkyně poukázala na nespécifikovanou metodiku pro výkon kontrolní činnosti Ministerstvem vnitra, dle které má mít pověření náležitosti vyžadované žalobkyní, trval žalovaný na tom, že v takovém případě jde metodika nad rámec zákona.

K námitce týkající se výše uložené pořádkové pokuty žalovaný uvedl, že prvostupňový orgán v souladu s § 62 odst. 3 správního řádu dbal na to, aby ukládaná pokuta nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení, a došel k závěru, že pokuta ve výši 50 000,- Kč není a nemůže být v hrubém nepoměru k opakovanému znemožnění účinného dozoru nad potravinami a k zájmu na zajištění účinného dozoru státu nad uváděním potravin do oběhu. Uvedl, že hodnocení majetkových poměrů žalobkyně v případě pořádkové pokuty udělené dle § 62 odst. 3 správního řádu ani není možné, neboť vydání rozhodnutí je v daném případě prvním úkonem ve věci. Zdůraznil rovněž, že uložení pokuty mělo být co možná nejvíce bezprostředním působením na žalobkyni, aby svého protiprávního jednání zanechala a výkon oprávnění inspektorů poskytnutím součinnosti umožnila. Uvedl, že žalobkyně likvidační následky či tíživou osobní situaci v odvolacím řízení nezmínila. Uvedl rovněž, že žalobkyně po uložení první pořádkové pokuty ve výši 10 000,- Kč svého od svého protiprávního jednání neupustila a pořádkového deliktu se opakovaně dopouštěla dále, ačkoli si musela být dobře vědoma svých majetkových poměrů. Bylo předpokladatelné, že pořádková pokuta uložena za opakovaný pořádkový delikt bude vyšší než první pokuta. Žalovaný rovněž podotkl, že žalobkyně nepožádala po uložení pokut o povolení splátek, či posečkání s úhradou pořádkových pokut. S odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, č.j. 1 As 9/2008-133, žalovaný uvedl, že nebylo z průběhu správního řízení nijak zřejmé, že by s ohledem na osobní

a majetkové poměry žalobkyně mohla mít ukládaná pokuta v tomto konkrétním řízení ve výši jen mírně přesahující dvojnásobek průměrné mzdy pro ni likvidační charakter, když možné likvidační následky nenamítala ani u předchozí pořádkové pokuty uložené ve stejné výši.

K tvrzení žalobkyně o zmatečnosti odůvodnění spočívající v tom, že prvostupňový správní orgán neodůvodnil svou úvahu o tom, že se nejedná o jednorázové porušení, žalovaný uvedl, že toto žalobkyně v odvolání neuváděla. Zdůraznil, že správní orgán prvního stupně přihlédl v projednávané věci k tomu, že žalobkyně se naplnění skutkové podstaty stejného pořádkového deliktu dopustila již dříve dvakrát, tedy opakovaně znemožnila provedení kontroly, a předchozí uložení pořádkových pokut dosud svůj účel nesplnilo.

Dále žalovaný uvedl, že není zcela pravdou, že žalobkyně kontrolu dne 21.12.2011 na provozovně umožnila, neboť v provozovně nebyl umožněn vstup inspektorek do částí provozovny, kde jsou do oběhu uváděny potraviny živočišného původu. Tím byly dle žalovaného pravomoci inspektorek opět kráceny. Proto žalovaný neshledal důvody k upuštění od uložení pokuty, o které žalobkyně žádala v žalobě.

Na vyjádření žalovaného reagovala žalobkyně replikou, v níž uvedla, že setrvává na svých žalobních tvrzeních. Opět zdůraznila, že nemohla být pasivně legitimována k uložení pořádkové pokuty. Pasivně legitimována mohla být pouze osoba vydávající pokyn, který žalobkyně uposlechla. Dále žalobkyně uvedla, že skutečně v době předmětné kontroly již byla vedoucí provozovny.

Obecný zmocněnec žalobkyně při jednání soudu odkázal na písemné vyhotovení žaloby a repliky. V reakci na referát ze správního spisu zmocněnec uvedl, že v daném případě by soud měl brát v potaz skutečnost, že v době rozhodné, čili na podzim roku 2011, byly spory a nejasnosti ohledně rozdělení kontrolních kompetencí mezi inspektory veterinární správy a inspektory žalovaného. Zdůraznil, že žalovaný není a nikdy nebyl oprávněn kontrolovat potraviny živočišného původu v provozovnách společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o., což potvrdila i stávající judikatura správních soudů včetně Nejvyššího správního soudu. Tuto skutečnost měly inspektorky žalovaného vědět. Trval na tom, že žalobkyně postupovala zcela legitimně, pokud neumožnila inspektorkám žalovaného provést kontrolu, když ta byla z jejich strany nelegální, neboť žalovanému nesvědčila kontrolní pravomoc v dotyčné provozovně. K tomu doplnil, že z předchozích kontrol uskutečněných inspektory žalovaného v letech 2009 až 2013 v provozovnách ZIMBO CZECHIA s.r.o., respektive z kontrolních protokolů vyplývá, že žalovaný kontroloval i potraviny živočišného původu, k čemuž dle zmocněnce žalobkyně nemá pravomoc. Proto navrhl, aby ve věci bylo provedeno dokazování protokoly o provedených kontrolách v provozovnách ZIMBO CZECHIA s.r.o. v letech 2009 až 2013. Dále zdůraznil, že považuje za absurdní názor, že zaměstnanci provozoven musí trpět zjevně nezákonné kontroly ze strany žalovaného, a teprve následně se proti těmto kontrolám mohou bránit.

Uvedl dále, že inspektorky žalovaného byly do dané provozovny vpuštěny zadním vchodem, a to do kancelářských prostor, nikoli do provozního zázemí provozovny. Bylo tomu tak proto, že inspektorky žalovaného měly možnost zkontrolovat prodejní prostor, který je veřejně přístupný, zpředu od prodejních pultů. Trval na tom, že inspektorky měly dost možností k ověření, zda jim svědčí kontrolní pravomoc i ve vztahu k dané provozovně. Navíc dle jeho názoru inspektorky pochybily rovněž tím, že do kontrolního protokolu neuvedly předmět jejich kontroly.

V závěrečném návrhu zmocněnec žalobkyně pak dále uvedl, že judikáty Evropského soudního dvora hovoří o tom, že i firemní podnikatelské prostory jsou soukromými prostory, a proto by měly požívat náležité ochrany. Kontrolní pravomoci státních orgánů by neměly stát nad ochranou soukromých prostor. Dále uvedl, že inspektorky žalovaného nebyly oprávněny ke kontrolním úkonům ve vztahu k dané provozovně, a proto žalobkyni neměla a nemohla být uložena pořádková pokuta, navíc když ze strany inspektorek žalovaného nebyl vůbec vymezen předmět kontroly. Zdůraznil, že pokud daná provozovna již v minulosti byla inspektory žalovaného kontrolována, tak žalovaný měl mít povědomost o dispozičním uspořádání provozovny, a tudíž měl i vědět v předmětném případě, že kontrolní pravomoci mu nesvědčí.

Pověřený pracovník žalovaného odkázal při jednání soudu na písemné vyjádření k podané žalobě. Dále uvedl, že situace ohledně rozdělení kompetencí mezi veterinární správu a žalovaného není stále zcela jasná, když se danou otázkou nadále zabývá Nejvyšší správní soud. Trval na tom, že v daném případě měly mít inspektorky žalovaného možnost vstoupit do dané provozovny a poté vyhodnotit, zda mají kontrolní pravomoci. Trval na tom, že k části prodávaného sortimentu přitom inspektorky žalovaného kontrolní pravomoci měly. Pověřený pracovník považoval za nepřipustné, aby žalobkyně mohla zamezit provedení případné kontroly. K dokazování kontrolními protokoly uvedl, že toto dokazování považuje za nadbytečné, neboť kontrolní protokoly by pro danou věc nepřinesly žádné relevantní skutečnosti, neboť neřeší dispoziční uspořádání jednotlivých provozoven společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 80/2013-49, v němž bylo řešeno uložení pořádkové pokuty J. P., vedoucímu dané provozovny, přičemž bylo konstatováno ze strany Nejvyššího správního soudu, že musí být umožněn přístup do provozovny kontrolujícím inspektorům, aby mohlo být komplexně posouzeno, zda provozovna je členěna na samostatné úseky, či nikoliv. Zdůraznil, že právo na ochranu soukromí právnické osoby neznamena vyloučení kontrolních pravomocí ve vztahu k provozovně této právnické osoby ze strany státní správy. Kontrolující inspektoři jsou vedeni při své činnosti zájmem na ochraně spotřebitelů. Uvedl rovněž, že předmět kontroly nemusí být v protokolu předem přesně vymezen, když není předem ani přesně znám. Dále doplnil, že žalobkyně měla při kontrole výhrady jen k pověřením dotyčných inspektorek a k jejich dokladům, a nikoliv k jejich kompetenci.

K udělení pokutě uvedl, že ji považuje za přiměřenou ohledem na daný skutkový stav a závažnost jednání žalobkyně.

Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ust. § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s.ř.s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle § 72 odst. 1 věty první s.ř.s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s.ř.s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Nejprve se soud zabýval otázkou, zda osobou zúčastněnou na řízení byla i společnost ZIMBO CZECHIA s.r.o., kterou takto ve své žalobě žalobkyně označila. Dle ustanovení § 34 odst. 1 s.ř.s. osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

Danou otázkou se ve vztahu k případu týkajícím se společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. jako zaměstnavatele a jeho pracovníce jako osoby, které byla udělena pořádková pokuta dle zákona o státní kontrole, již zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29.8.2013, č.j. 8 As 136/2012-62, kde bylo předmětem přezkumu rozhodnutí správního orgánu, jímž zamítl odvolání jiné pracovníce společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. Pořádková pokuta podle § 19 zákona o státní kontrole může být uložena každé fyzické osobě, která způsobí, že kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností zakotvených v § 14 zákona o státní kontrole. O možnosti uložení pořádkové pokuty rozhoduje správní orgán z moci úřední; není přitom vázán návrhy či podněty jiných subjektů. V tomto řízení je jediným účastníkem fyzická osoba, již má být pokuta uložena. Uložení pokuty zakládá přímý a bezprostřední vztah mezi správním orgánem a osobou dopustivší se pořádkového deliktu. Ačkoliv je společnost ZIMBO CZECHIA s.r.o. zaměstnavatelem osoby, které byla udělena pořádková pokuta, odvolací orgán resp. správní orgán prvního stupně, nerozhodoval o jejích veřejných subjektivních právech. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku dospěl k závěru, že rozhodnutím o uložení pořádkové pokuty zaměstnankyni společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. nemohlo dojít k přímému dotčení veřejných subjektivních práv jejího zaměstnavatele.

Zdejší soud neshledal žádné důvody odchýlit se od výše uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu a konstatoval, že společnost ZIMBO CZECHIA s.r.o. není v daném soudním řízení osobou zúčastněnou na řízení.

Následně se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti vznesenou žalobkyní. Po zevrubném prostudování prvostupňového rozhodnutí a rozhodnutí napadeného žalobou dospěl soud k závěru, že žalovaný se v žalobou napadeném rozhodnutí vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobkyně v rozsahu, který umožňuje řádný soudní přezkum daného rozhodnutí. Tuto námitku tedy shledal soud jako nedůvodnou.

Dále se pak soud zabýval věcnými námitkami žalobkyně. Ve vztahu k následujícím námitkám soud konstatuje, že se jimi zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30.9.2013, č.j. 4 As 80/2013-49, týkajícím se případu pořádkové pokuty uložené J. P., předchozímu vedoucímu téže provozovny společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o., ve které zastávala žalobkyně pozici vedoucí. Soud se závěry Nejvyššího správního soudu obsaženými ve výše uvedeném rozhodnutí zcela ztotožnil a neshledal důvod se od nich nikterak odchýlit.

K námitce, že žalobkyně nebyla pasivně legitimována k tomu, aby jí byla předmětná pořádková pokuta udělena, uvádí soud následující.

Dle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole jsou kontrolované osoby povinny vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků - mimo jiné v souladu s ustanovením § 11 písm. a) zákona o státní kontrole i oprávnění kontrolních pracovníků vstupovat do objektů,

zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; nedotknutelnost obydlí je zaručena.

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

Mezi účastníky je nesporné, že žalobkyně v kontrolované provozovně zastávala pozici vedoucí. Jednalo se tedy o osobu pověřenou při provozování podniku určitou činností ve smyslu § 15 odst. 1 obchodního zákoníku. Ve zmíněném ustanovení obchodního zákoníku je uvedeno, že kdo byl při provozování podniku pověřen určitou činností, je zmocněn ke všem úkonům, k nimž při této činnosti obvykle dochází. Dle soudu, tedy žalobkyně jako vedoucí byla v souladu s § 15 obchodního zákoníku v době konání kontroly osobou zmocněnou ke všem úkonům souvisejícím s provozováním, předmětné provozovny. Je nepochybné, že při provozování podniku, v němž dochází ke zpracování potravin a jejich prodeji obvykle dochází ke spolupráci s kontrolními orgány státu. Byla tedy osobou, jejímž prostřednictvím měla kontrolovaná osoba vytvořit základní podmínky k provedení kontroly spočívající v poskytnutí součinnosti, a měla vpustit inspektorky do provozovny, aby jim bylo umožněno provést kontrolu. Soud zdůrazňuje, že ustanovení § 15 odst. 1 obchodního zákoníku je nutno chápat jako ustanovení kogentní, které není možno smluvně, tj. ani v rámci pracovněprávního vztahu, omezit. Soud tedy konstatuje, že žalobkyně byla v daném případě zástupcem kontrolované osoby na základě § 15 odst. 1 obchodního zákoníku a měla znát nejen své povinnosti vyplývající z pracovněprávního vztahu, ale také povinnosti vyplývající ze zákona, a to obzvláště v situaci, kdy byla vedoucí prodejny. Z obsahu protokolu o kontrole ze dne 12.7.2011 pak jednoznačně vyplývá, že žalobkyně byla o svých povinnostech inspektorkami výslovně poučena. Ve vztahu k poukazu žalobkyně na metodický pokyn vydaný společností ZIMBO CZECHIA s.r.o. jako jejím zaměstnavatelem, ze kterého vyplývalo, že pokud inspektorky nedisponovaly písemným pověřením ke kontrole, které by obsahovalo mimo jiné konkrétní a jednoznačné uvedení kontrolované osoby a provozovny, datum provedení kontroly a její rozsah a konkrétní jména kontrolních pracovníků, nesmí je žalobkyně vpustit do provozovny, soud poukazuje na ustanovení § 301 písm. a) zákoníku práce, podle kterého je zaměstnanec povinen plnit pokyny nadřízených, které jsou vydané v souladu s právními předpisy, nikoli tedy pokyny protiprávní.

S přihlédnutím k výše uvedenému tak lze dle soudu uzavřít, že žalobkyně, jakožto vedoucí pobočky kontrolované osoby, byla podle § 14 zákona o státní kontrole povinna vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména byla povinna poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným v § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, tedy umožnit jim vstup do kontrolovaného objektu. Akceptování výkladu žalobkyně by vedlo k tomu, že státní orgány by byly nuceny přijmout nezákonné vnitřní instrukce kontrolovaných osob, a v důsledku toho by byl zcela zmařen účel zákona o státní kontrole, neboť by se podnikatelé mohli snadno vyhnout jakékoli kontrole svých provozoven. Pokud žalobkyně povinnost umožnit kontrolorkám vstup do provozovny nerespektovala, musí nést právní odpovědnost spojenou s porušením právních předpisů, v daném případě jí může být uložena pořádková pokuta. Dle soudu je tak žalobkyně fyzickou osobou ve smyslu § 19 odst. 1, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 tohoto zákona, a mohla jí být uložena pořádková pokuta až do výše 50 000,- Kč.

S ohledem na výše uvedené shledal soud námitku žalobkyně jako zcela nedůvodnou.

K námitce žalobkyně týkající se otázky jejího oprávnění podpisu protokolu o kontrole a převzetí poučení o možnosti podat námitky do tohoto protokolu s poukazem na rozdílnost postupu Státní zemědělské a potravinářské inspekce a veterinárních inspektorů soud uvádí, že tato námitka se vůbec nevztahuje k předmětu daného řízení, kterým je uložení pořádkové pokuty dle § 19 zákona o státní kontrole za neposkytnutí součinnosti spočívající v odmítnutí umožnění vstupu inspektorů do provozovny. Proto se soud k těmto námitkám nevyjadřoval.

K námitce věcné příslušnosti Státní zemědělské a potravinářské inspekce provádět kontroly u oprávněné osoby, soud uvádí, následující. Dle § 16 odst. 1 písm. c) zák. č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (dále jen „zákon o potravinách“), Státní zemědělská a potravinářská inspekce vykonává státní dozor při výrobě a uvádění potravin do oběhu. V tomto směru soud uvádí, že součástí dozorových oprávnění inspekce je kontrola provozoven, v nichž k těmto činnostem dochází nebo může docházet. Jinými slovy řečeno, je-li alespoň do určité míry pravděpodobné, že v dané provozovně dochází k výrobě a uvádění potravin do oběhu (jak tomu bylo v případě žalobkyně), je inspekce 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.

S ohledem na výše uvedené soud konstatuje, že inspektorky Státní zemědělské a potravinářské inspekce disponovaly věcnou působností minimálně v tom rozsahu, aby provedenou kontrolou ověřily, zda předmětná provozovna, v níž se zpracovávaly a prodávaly potraviny, podléhá jejich kontrolní činnosti, či zda v dané provozovně skutečně dochází výhradně k činnostem, které jsou v působnosti jiného státního orgánu se speciální kompetencí. V daném případě byly inspektorky vpuštěny pouze do kancelářských prostor provozovny, a nikoli do provozního zázemí. Rozhodné skutečnosti pro ověření, zda provozovna podléhá věcné působnosti inspektorů žalovaného, či nikoliv, nelze vždy jednoznačně určit pouhým ohledáním veřejně přístupných prostor provozovny. Pokud tedy existuje pravděpodobnost, že v provozovně mohou být úseky, které podléhají kontrolní pravomoci inspektorů žalovaného, musí být těmto inspektorům ze strany kontrolované osoby umožněn vstup do provozovny za účelem ověření této skutečnosti. V tomto směru nelze argumentovat znalostí provozovny ze strany inspektorů z průběhu předešlých kontrol, neboť ke změně příslušnosti postačuje změna sortimentu prodávaného zboží či změna uspořádání provozovny. S ohledem na tuto skutečnost shledal soud jako nadbytečné provádění dokazování kontrolními protokoly z kontrol provedených u společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. v letech 2009 až 2013, a proto v souladu s § 52 s.r.s. dokazování neprovedl, neboť navrhované důkazy nemohly přinést ověření skutečností podstatných pro rozhodnutí v dané věci.

Na tomto místě je nutno s ohledem na argumentaci zmocněnce žalobkyně při jednání soudu podotknout, že je třeba rozlišit povinnost umožnění kontroly a poskytnutí nezbytné součinnosti na jedné straně a zákonnost sankcí uložených na základě provedené kontroly na straně druhé. Předmětem tohoto soudního řízení stejně jako řízení ve kterém rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30.9.2013, č.j. 4 As 80/2013-49, bylo posouzení povinnosti odpovědné osoby umožnit provedení kontroly a povinnosti poskytnout potřebnou součinnost. Předmětem soudních rozhodnutí, na něž poukazoval zmocněnec žalobkyně, pak bylo vymezení pravomocí mezi žalovaným a orgány veterinární správy a hlavně posouzení zákonnosti sankcí uložených na základě nedostatků zjištěných při provedených kontrolách. Je

nutno zdůraznit, že judikaturou byly označeny jako nezákonné sankce uložené v případech, kdy kontrolním orgánům nepříslušela kompetence k jejich uložení. Nebyly však označeny za nezákonné samotné kontroly. Jak již bylo uvedeno výše, je-li alespoň do určité míry pravděpodobné, že v dané provozovně dochází k výrobě a uvádění potravin do oběhu (jak tomu bylo v případě dané provozovny), na které by se mohla vztahovat kontrolní činnost žalovaného, je inspekce oprávněna do takové provozovny vstoupit minimálně za účelem ověření své věcné příslušnosti. Uložit sankci však může pouze, pokud v rámci kontroly postaví na jisto, že k takovému kroku má věcnou kompetenci.

Rovněž tuto námitku tedy shledal soud nedůvodnou.

Na tomto místě k poukazu žalobce na ochranu nedotknutelnosti soukromých prostor a porovnání oprávnění kontrolních orgánů s pravomocí Policie ČR soud pouze stručně uvádí, že jde o zcela jiné orgány státní moci, které mají odlišnou funkci. Policie České republiky, na rozdíl od žalovaného, může vstupovat za určitých okolností též do obydlí, kterému je ústavně garantována podstatně větší míra ochrany (srov. čl. 12 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod). Státní zemědělská a potravinářská inspekce vstupuje pouze do prostor určených k podnikání, kde se zpravidla nenachází věci osobní povahy. Navíc čl. 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod uvádí, že pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být zásahy do nedotknutelnosti obydlí zákonem dovoleny též, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.

K poukazu žalobkyně, že rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Praze byla uložena pořádková pokuta jednateři společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. jako autorovi interního metodického pokynu soud uvádí, že stíhání jednatelů společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. pořádkovou pokutou v souvislosti s vydáním předmětného kontroverzního interního pokynu, o postupu zaměstnanců při úředním dozoru, je samostatným řízením, které není předmětem tohoto soudního přezkumu. Samotná skutečnost, že v souvislosti s vydáním předmětného pokynu byla uložena pořádková pokuta jednateři kontrolované osoby, nic nemění na skutečnosti, že žalobkyně jako pověřená osoba kontrolované osoby dle § 15 obchodního zákoníku neposkytla potřebnou součinnost inspektorkám při provádění kontroly dle zákona o státní kontrole a naplnila tak podmínky pro uložení pořádkové pokuty dle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole.

K námitce žalobkyně, že inspektorky Státní zemědělské a potravinářské inspekce nebyly oprávněny jí uložit pořádkovou pokutu, neboť při zahájení kontroly se neprokázaly dostatečně určitým písemným pověřením k provedení kontroly, soud uvádí následující. 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. Žádné další náležitosti zákon nestanoví. Požadavky žalobkyně, aby pověření obsahovalo stanovení toho, u koho má být kontrola provedena, kdy a s jakým předmětem, tedy zcela zřetelně směřují nad rámec zákona.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že obě inspektorky při kontrole provozovny předložily žalobkyni služební průkaz, na jehož líci je uveden název správního orgánu prvního stupně, akademický titul, jméno a příjmení kontrolorky, číslo služebního průkazu a datum jeho vystavení. Na rubu je pak uveden akademický titul, jméno a příjmení ústředního ředitele

žalovaného spolu s jeho podpisem. Spolu s tímto služebním průkazem obě inspektorky předložily pověření k výkonu kontrolní činnosti, na jehož líci je taktéž uveden název správního orgánu prvního stupně, akademický titul, jméno a příjmení kontrolorky a dále poučení, že toto pověření je platné pouze společně se služebním průkazem a jeho držitel je zaměstnancem Státní zemědělské a potravinářské inspekce, který je oprávněn k činnostem vyplývajícím ze zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, a zákona o státní kontrole. Na rubu pověření se nachází razítko žalovaného a podpis ředitele inspektorátu. V tomto směru soud dále poukazuje zejména na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21.3.2013, č.j. 1 As 25/2012 – 14, v němž je uvedeno, že *„průkaz kontrolního pracovníka (služební průkaz) obsahující pověření podle § 9 zákona č. 552/1991 Sb., 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.“* S ohledem na výše uvedené tak soud konstatuje, že písemné všeobecné pověření ke kontrole, vydané kontrolním orgánem, je postačující a vyhovující požadavkům zákona o státní kontrole.

Uvedený závěr nevyvrací ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.7.2005, č.j. 4 As 42/2004-87, na který poukazovala žalobkyně, podle jehož závěrů 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. Bližším obsahem tohoto pověření se totiž Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku již nezabýval. Tento rozsudek čtvrtého senátu, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k výše uvedenému závěru, není v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21.3.2013, č.j. 1 As 25/2012–14, avšak tyto rozsudky se vzájemně doplňují, neboť v naposledy uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud nijak nepopírá požadavek, aby pracovníci kontrolních orgánů při kontrole předložili služební průkaz a pověření k provedení kontroly, pouze dále rozvádí, že 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. Ke stejnému závěru (ovšem ve vztahu ke kontrole prováděné podle zák. č. 166/1999 Sb., o veterinární péči) ostatně Nejvyšší správní soud dospěl i v rozsudku ze dne 28.3.2013, č.j. 4 Ads 114/2012-69.

Soud konstatuje, že jiný závěr o náležitostech a obsahu pověření neplyne ani z důvodové zprávy k zákonu o státní kontrole, na kterou žalobkyně poukázala. V části „K § 8 a 9“ je ve vztahu k pověření uvedeno pouze: *„[k]ontrolní orgány provádějí kontrolní činnost prostřednictvím svých pracovníků, které k tomu účelu vybavují příslušnými pověřeními“*. Následující text důvodové zprávy k uvedeným ustanovením se již vztahuje k jiné otázce, a to k vyloučení podjatých kontrolních pracovníků.

S ohledem na výše uvedené soud konstatuje, že inspektorky se v daném případě řádně prokázaly služebními průkazy a pověřeními k provádění kontrolní činnosti. Obsah těchto dokladů byl zcela v souladu s příslušnými právními předpisy. Na základě takového prokázání byly inspektorky oprávněny k provedení kontroly u kontrolované osoby.

Tuto námitku tedy soud shledal rovněž jako zcela nedůvodnou.

Pro úplnost soud zdůrazňuje, že kopie průkazů a pověření nemusí být součástí protokolu o provedení kontroly, který se předává kontrolované osobě. Ale jak již bylo výše uvedeno, kopie těchto dokladů byly založeny do správního spisu týkajícího se uložení předmětné pořádkové pokuty žalobkyni.

K námitce, v níž žalobkyně tvrdila, že jí byla neoprávněně uložena povinnost uhradit paušální náhradu nákladů řízení, soud uvádí následující. Dle § 26 zákona o státní kontrole se v řízeních podle tohoto zákona použije správní řád. V § 79 odst. 5 správního řádu je mimo jiné uvedeno, že povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou uloží správní orgán účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti; prováděcí právní předpis stanoví výši paušální částky nákladů řízení. Je nesporné, že žalobkyně vyvolala řízení o pořádkové pokutě porušením své právní povinnosti. Proto postup právního orgánu v souladu s ustanovením § 79 odst. 5 správního řádu byl zcela na místě. Cílem tohoto ustanovení je, aby porušitel právní povinnosti alespoň částečně nesl náklady vzniklé správním orgánům v souvislosti s vedením řízení, které by nevynaložily, pokud by k porušení povinnosti ze strany účastníka nedošlo.

K poukazu žalobkyně na ustanovení § 20 odst. 1 zákona o státní kontrole, ve kterém je uvedeno, že náklady vzniklé v souvislosti s prováděním kontroly kontrolnímu orgánu nese tento orgán, soud uvádí, že v daném případě náklady řízení, jejichž úhrada byla žalobkyni uložena ve formě paušální částky, nejsou náklady vzniklé v souvislosti s prováděním kontroly, ale náklady vzniklé v souvislosti s vedením samostatného řízení o uložení pořádkové pokuty žalobkyni. Ustanovení § 20 odst. 1 zákona o státní kontrole se tedy jednoznačně netýká nákladů, jejichž úhrada byla žalobkyni uložena.

I tuto námitku tedy soud vyhodnotil jako zcela nedůvodnou.

K námitce týkající se výše uložené pokuty, soud uvádí následující. Žalobkyni byla uložena pořádková pokuta na horní hranici sazby dle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole ve výši 50 000,- Kč.

Při stanovení výše pokuty prvostupňový orgán hodnotil jako přitěžující okolnost, že žalobkyně již ve dnech 12.7.2011 a 18.8.2011 neposkytla součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků podle § 11 písm. a) zákona o státní kontrole a neumožnila kontrolním pracovníkům vstup do provozovny. V souvislosti s předchozími případy byly žalobkyni uloženy pořádkové pokuty ve výši 10 000,- Kč a 50 000,- Kč. Prvostupňový orgán dále konstatoval, že uložení výše uvedených pořádkových pokut nesplnilo svůj účel, když žalobkyně opět zákonem předepsanou součinnost kontrolním pracovníkům dne 21.9.2011 neposkytla. Dle prvostupňového orgánu závažnost protiprávního jednání žalobkyně zvyšovala skutečnost, že kontrola provozovny a tedy kontrola bezpečnosti potravin nemohla být orgánem dozoru provedena po dobu delší než dva měsíce, což poškozuje veřejný zájem. Proto prvostupňový orgán shledal, že závažnost protiprávního jednání žalobkyně byla vysoká. Rovněž zdůraznil, že dospěl k závěru, že uložená pokuta ve výši 50 000,- Kč není a nemůže být v hrubém nepoměru k opakovanému znemožnění účinného dozoru nad potravinami. Prvostupňový orgán dále konstatoval, že se žalobkyně nemohla ze spáchání pořádkového deliktu vyvinut poukazem na to, že jednala podle pokynu zaměstnavatele s odkazem na výše uvedenou argumentaci § 301 písm. a) zákoníku práce.

Žalovaný se s argumentací prvostupňového orgánu v žalobou napadeném rozhodnutí plně ztotožnil. Zdůraznil, že cílem ukládaných pokut je umožnění provedení kontroly v provozovně kontrolované osoby, a nikoli znepříjemnění práce u kontrolované osoby.

Soud konstatuje, že při hodnocení výše pokuty správní orgány správně zhodnotily k tíži žalobkyně závažný následek jejího protiprávního jednání, kterým bylo opakované znemožnění řádného provedení kontroly. Je nutno poukázat na skutečnost, že ustanovení § 14 zákona o státní kontrole, které stanovuje kontrolovaným osobám povinnost vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, může být porušeno mnoha způsoby. Neumožnění vstupu do objektu, kde má být kontrola provedena, však patří zcela jistě k nejzávažnějším porušením uvedeného ustanovení, neboť zcela znemožňuje provedení kontroly. Tohoto deliktního jednání se žalobkyně dopustila již potřetí.

K samotnému stanovení výše uložené pokuty soud zdůrazňuje, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře správního uvážení, tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze však pouze, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze uvážení (jde zejména o meze vyplývající z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality apod.), nebo pokud volné uvážení zneužil. Soud tedy posuzuje, zda rozhodnutí správních orgánů nevybočila z mezí stanovených zákonem. Jak již uvedl soud výše, dospěl k závěru, že správní orgány řádně zhodnotily skutečnosti ovlivňující závažnost protiprávního jednání žalobkyně. Z hodnocení těchto skutečností správní orgány vyvodily správné závěry. Dle soudu použité úvahy správních orgánů nevybočují ze zákonných mezí a ani netrpí vnitřním logickým rozparem.

K namítanému nepřihlédnutí k majetkovým poměrům žalobkyně soud poukazuje na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, č.j. 1 As 9/2008-133, kde je uvedeno, že správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Právní předpisy aplikované v daném případě (správní řád a zákon o státní kontrole) neřadí osobní a majetkové poměry pachatele pořádkového deliktu mezi taxativně určená kritéria pro určení výše pořádkové pokuty. Dle § 62 odst. 3 správního řádu správní orgán pouze dbá, aby pokuta nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení. Nicméně, jak plyne z výše uvedeného, k těmto základním kritériím přistupuje ještě korektiv v podobě zákazu likvidačního charakteru pokuty. Tento charakter však musí vyjít najevo. Tak tomu však v dané věci nebylo. Pořádková pokuta ve výši 50 000,- Kč, která odpovídá částce o něco vyšší, než je dvojnásobek průměrného platu v podnikatelské sféře, sama o sobě i přes svou relativní citelnost likvidační charakter u osoby zaměstnané v pozici vedoucí provozovny nemá. Žalobkyně také v průběhu správního řízení v tomto směru žádnou námitku neuvedla. Neposouzení svých osobních a majetkových poměrů při určování výše pokuty, a to navíc bez uvedení bližších skutečností, žalobkyně namítla až v žalobě. Za této situace tak nebylo povinností správních orgánů se těmito kritérii z úřední povinnosti zabývat.

K námitce porušení dvojinstančnosti soud konstatuje, že v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, v němž se žalovaný plně ztotožnil se závěry prvostupňového orgánu, soud neshledal žádnou argumentaci, kterou by žalovaný doplňoval v podstatné míře argumentaci prvostupňového orgánu ve vztahu k odůvodnění výše uložené pořádkové pokuty. V tomto směru tedy dle soudu žalobou napadené rozhodnutí neobsahuje žádnou argumentaci, ve které by mohlo být spatřováno porušení dvojinstančnosti řízení.

Soud dále podotýká, že v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se vůbec nevyskytuje argumentace, že kontrola byla znemožněna „z důvodů, u kterých je předpoklad, že se nejedná o jednorázové porušení právního předpisu“. Naopak argumentace ve vztahu k výši pokuty je postavena zejména na skutečnosti, že ze strany žalobkyně se jedná o již v minulosti opakované delikt ní jednání.

Vzhledem k výše uvedenému i tuto námitku tedy shledal soud jako nedůvodnou.

Pro úplnost soud podotýká, že nekoresponduje se skutkovým stavem poznámka žalobkyně, že v řízení o pořádkové pokutě uložené jako druhé v pořadí za znemožnění kontroly dne 18.8.2011 nebylo v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí dosud rozhodnuto. Správní orgán na žádost soudu předložil rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí, kterým byla žalobkyni uložena pořádková pokuta za neposkytnutí součinnosti dne 18.8.2011, které bylo vydáno dne 21.11.2011 pod č.j. BE948-2/99/9/2011-SŘ. Tímto rozhodnutím bylo provedeno dokazování v rámci jednání soudu. Dle doložky právní moci toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 8.12.2011. Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno až po vydání rozhodnutí o odvolání proti uložení pořádkové pokuty za delikt ní jednání, jehož se žalobkyně dopustila dne 18.8.2011.

S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že nejsou důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

Žalobkyně ve své žalobě podala rovněž velice stručný návrh na moderaci uloženého trestu ve smyslu § 65 odst. 3 s.ř.s. V ustanovení § 78 odst. 2 s.ř.s. je uvedeno, že rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

Samotný svůj návrh na moderaci trestu žalobkyně odůvodnila tím, že při následné kontrole, která se konala v prosinci 2011 již své delikt ní jednání neopakovala a kontrolní pracovníky vpustila do provozovny. K výši trestu pak v rámci žaloby uvedla, že doposud udělené pořádkové pokuty v celkové výši 110 000,- Kč jsou pro ni likvidační a že si na jejich úhradu musela vypůjčit.

Na tomto místě soud podotýká, že se v daném případě jednalo o již třetí pořádkovou pokutu udělenou správním orgánem za totéž jednání. První pokuta byla udělena ve výši 10 000,- Kč a druhá byla udělena ve výši 50 000,- Kč, tedy na samé horní hranici sazby. Rozhodnutí správních orgánů o této druhé pořádkové pokutě žalobkyně nenapadla správní žalobou. Soud podotýká, že účelem ukládání pořádkových pokut je přimět účastníka řízení k určitému zákonem předpokládanému jednání či jej přimět k tomu, aby určité jednání správních orgánů strpěl. K tomuto charakteru pořádkové pokuty je nutno v daném případě zejména přihlédnout při posuzování otázky, zda předmětná pokuta byla uložena ve zcela nepřiměřené výši. V daném případě se předchozí uložení pořádkových pokut minulo účinkem, a to přestože druhá pokuta v pořadí byla žalobkyni, jak již bylo výše zdůrazněno, uložena na samotné horní hranici zákonné sazby. Při úvaze o výši pořádkové pokuty, která měla přimět žalobkyni, aby upustila od svého delikt ního jednání, musel správní orgán jednoznačně vycházet ze skutečnosti, že ani v nedávné minulosti uložená pořádková pokuta (v pořadí již

druhá), která byla uložena v maximální možné výši 50 000,- Kč, nepřiměla žalobkyni k tomu, aby upustila od svého deliktního jednání. V této situaci by bylo zcela neúčelné ukládat při následném deliktním jednání žalobkyně pořádkovou pokutu v nižší výši, než byla udělena v předchozím případě.

K poukazu žalobkyně na skutečnost, že při následné kontrole v prosinci 2011 již upustila od svého deliktního jednání a umožnila vstup kontrolních pracovníků do provozovny, soud uvádí, že tato skutečnost nemůže mít vliv na výši pořádkové pokuty uložené za porušení povinností žalobkyně dne 21.9.2011. Naopak tato skutečnost dokládá, že až celkově třetí pořádková pokuta (druhá uložená v maximální možné výši) přiměla žalobkyni k respektování právních předpisů a zákonných zmocnění kontrolních orgánů.

S ohledem na výše uvedené soud dospěl zejména s přihlédnutím k charakteru uložené pokuty (pořádková pokuta) a ke skutečnosti, že ani opakovaně v minulosti ukládané citelné pořádkové pokuty nepřiměly žalobkyni, aby upustila od deliktního jednání, k závěru, že pořádková pokuta v daném případě nebyla uložena ve zjevně nepřiměřené výši, a to přesto, že byla uložena na horní hranici zákonem stanoveného rozmezí. Proto soud návrhu žalobkyně na moderaci trestu nevyhovuje.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl soud k závěru, že nejsou důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí a nejsou ani důvody pro vyhovění návrhu na moderaci trestu uloženého žalobkyni správním orgánem. Proto soud s přihlédnutím k závěrům rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.10.2014, č.j. 8 As 34/2013-38, společným výrokem žalobu jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Současně v souladu s ust. § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. ve výroku ad II. rozsudku nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

Soud nepřiznal žalovanému náhradu za cestovné a stravné k soudnímu jednání, neboť dle soudu je zastupování zájmů žalovaného součástí úřední činnosti žalovaného. Nemůže být k tíži účastníků řízení vedených žalovaným, pokud využijí svého práva na projednání věci v rámci správního soudnictví, že prvoinstanční orgán, který ve věci rozhodoval, nemá sídlo shodné se sídlem žalovaného. Rovněž nemůže být k tíži účastníků řízení vedených žalovaným, že v celé republice je pouze jedna organizační složka, která rozhoduje ve druhém stupni, a tato složka sídlí v Brně. Pokud by byly náklady na cestovné a stravné žalovanému přiznávány, došlo by k diskriminaci všech mimobrněnských žalobců, neboť ti by bez možnosti volby soudu, který bude věc projednávat, v případě neúspěchu žaloby museli oproti subjektům z Brna hradit náklady na cestovné a stravné pověřené osoby žalovaného k jednání soudu. Pro úplnost soud směrem k žalovanému podotýká, že právě učiněné závěry korespondují usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, které je dostupné na www.nssoud.cz a které se výslovně zabývalo náhradou nákladů spojených s účastí pracovníků správního orgánu u jednání správního soudu, přičemž bylo vysloveno, že tuto náhradu správní soud dle ust. § 60 odst. 7 s. ř. s. procesně úspěšnému správnímu orgánu zásadně nepřizná. Z výše uvedených důvodů proto soud žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí 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 Ústí nad Labem dne 20. května 2015

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Iva Tovarová