



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 7.11.2011, č.j. BE924-2/99/6/9/2011-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 7.11.2011, č.j. BE924-2/99/6/9/2011-SŘ, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Inspektorátu státní zemědělské a potravinářské inspekce v Ústí nad Labem ze dne 17.7.2011, č.j. BE549-1/002/5/2011-SŘ, kterým byla žalobkyni uložena pořádková pokuta ve výši 10 000,- Kč za způsobení toho, že kontrolovaná osoba ZIMBO CZECHIA s.r.o., se sídlem Praha 7, na Zátorách 8/613, 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 12.7.2011 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 poukázala 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 trvala 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 oprávněna jednat za kontrolovaný subjekt.

Žalobkyně poukázala 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.

Žalobkyně rovněž namítla, že prvostupňové rozhodnutí se nevypořádalo s námitkami, které do protokolu podala společnost ZIMBO CZECHIA s.r.o., která je zaměstnavatelem žalobkyně. Žalobkyně trvá na tom, že dané námitky obsahují skutečnosti prokazující, že ve věci skutečně nemohla být pasivně legitimována. Považuje dále za nepřipustný argument, že nemuselo k námitkám být přihlíženo, protože byly podány až po vydání prvostupňového rozhodnutí. Trvá na tom, že vydání prvostupňového rozhodnutí o pořádkové pokutě před uplynutím lhůty pro podání námitek do protokolu má za následek nezákonnost rozhodnutí o pořádkové pokutě.

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. Ta namítla, že uložená pokuta ve výši 10 000,- Kč ve svém důsledku může pro ni mít likvidační důsledky. 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 nesouhlasí s názorem žalovaného, že její blanketní odvolání bylo doplněno po lhůtě. Současně jí není jasné s ohledem na vyjádření žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí, zda by mělo nějaké právní důsledky, pokud by dospěl žalovaný k závěru, že bylo odvolání doplněno včas.

Rovněž namítla, že poučení o opravném prostředku uvedené v prvostupňovém rozhodnutí nesplňovalo zákonné náležitosti stanovené ve správním řádu. Dle jejího názoru poučení o běhu lhůt neodpovídá dikci správního řádu, kde je výslovně popsáno, jak má poučení ohledně běhu lhůt pro odvolání znít.

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

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.

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 nezřetelnosti věcné působnosti Státní zemědělské a potravinářské inspekce uvedl žalovaný, že žalovaný i prvoinstanční orgán ve výrocih 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 nevpustění 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.

Zdůraznil, že považuje za správný postup prvostupňového orgánu, který rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty vydal bezprostředně poté, co žalobkyně provedení kontroly neumožnila, a nevyčkával na uplynutí lhůty pro podání námitek do protokolu kontrolovanou osobou. Tento postup odpovídá pojetí pořádkové pokuty jednak jako sankce za spáchání pořádkového správního deliktu a jednak jako zajišťovacího prostředku svého druhu, který má vést delikventa k tomu, aby napříště poskytl odpovídající součinnost k provedení kontroly. Skutečnost, že se žalobkyně správního deliktu dopustila, pak byla dostatečně prokázána již v době rozhodování prvostupňového orgánu na základě pokusu o provedení kontroly zdokumentovaného v protokolu.

K námitce týkající se uložení 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 uváděný 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. Zdůraznil rovněž, že Státní zemědělská a potravinářská inspekce nespadá pod věcnou působnost Ministerstva vnitra.

K námitce týkající se nedostatků v odůvodnění výše uložené pokuty žalovaný uvedl, že prvostupňový orgán hodnotil výši pokuty v souladu s ustanovením § 62 odst. 3 správního řádu. Dále uvedl, že hodnocení možných likvidačních následků uložení sankce nebylo na místě v situaci, kdy pokuta byla uložena ve výši cca 40% průměrného měsíčního platu v podnikatelské sféře a žalobkyně pracovala jako zástupkyně vedoucího provozovny potravinářského podniku. Možné likvidační následky či tíživou osobní situaci žalobkyně neuváděla ani v odvolacím řízení. Žalovaný rovněž poukázal na skutečnost, že ani uložení pořádkové pokuty ve výši 10 000,- Kč nevedlo k upuštění od protiprávního jednání žalobkyně, když jí byly v souvislosti s neumožněním provedení kontroly ve dvou dalších pozdějších případech uloženy dvě další pořádkové pokuty na horní hranici zákonné sazby (tj. 50 000,- Kč), a žalobkyně ani v rámci odvolacích řízení o uložení těchto pokut možné likvidační následky nenamítala.

K poukazu na skutečnost, že byly s odkazem na ustanovení § 14 zákona o státní kontrole uděleny pokuty jednatelům společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. za to, že jako jednatele společnosti nezajistili, aby pracovníci kontrolované osoby na provozovnách provedení kontrol umožnili, žalovaný uvedl, že tato skutečnost nikterak nezpochybnila fakt, že žalobkyně zastupující kontrolovanou osobu z pozice zástupce vedoucího provozovny vlastním fyzickým jednáním inspektorky Státní zemědělské a potravinářské inspekce do provozovny nevpustila a způsobila tak, že kontrolovaná osoba nevytvořila podmínky pro provedení kontroly.

Dále žalovaný uvedl, že trvá na tom, že doplnění banketního odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí bylo podáno po zákonné 15 denní lhůtě pro odvolání. S následně doplněnými odvolacími námitkami se však žalovaný v plném rozsahu vypořádal v žalobou napadeném rozhodnutí. Proto dle jeho názoru nemohlo dojít k poškození práv žalobkyně. Žalovaný ovšem podotkl, že k odvolacím námitkám podaným po lhůtě k podání odvolání nebyl povinen přihlídnout. To, že se s nimi vypořádal, bylo z jeho strany pouze projevem dobré správy.

K námitce týkající se nedostatků poučení o možnosti podat odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaný uvedl, že trvá na tom, že předmětné poučení je v souladu se zákonem.

Obecný zmocněnec žalobkyně při jednání soudu odkázal na písemné vyhotovení žaloby. 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.

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 zpředu od prodejních pultů, který je veřejně přístupný. 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.

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. 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, že 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.

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 pracovnice 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 pracovnice 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 odchytil 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 ve vztahu k oběma rozhodnutím. 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. Současně soud konstatuje, že případné drobné vady obsažené v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí odstranil, jak bude rozvedeno níže. Soud v tomto směru poukazuje na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28.5.2003, č.j. 7 A 124/2000-39, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 5/2003, že správní řízení tvoří jeden celek a vady odůvodnění prvostupňového rozhodnutí lze odstranit v odvolacím řízení. Tuto námitku tedy vyhodnotil soud jako nedůvodnou.

Dále se pak soud zabýval věcnými námitkami žalobkyně.

K námitce týkající se nejasností ohledně včasnosti doplnění blanketního odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí soud uvádí následující. Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobkyně podala v rámci patnáctidenní odvolací lhůty blanketní odvolání, ve kterém pouze uvedla, že prvostupňové rozhodnutí považuje za právně vadné jak po stránce procesní, tak i hmotněprávní s tím, že toto odvolání doplní. Prvostupňový orgán žalobkyni v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu vyzval výzvou ze dne 24.8.2011, č.j. BE549-3/002/5/2011-SŘ, k odstranění vad odvolání jeho doplněním tak, aby splňovalo požadavky § 82 odst. 2 správního řádu. K odstranění vad stanovil lhůtu tři dnů od doručení výzvy. Výzva byla žalobkyni doručena dne čtvrtek 25.8.2011. Poslední den lhůty tedy připadl na neděli 28.8.2011. Dle § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den. Posledním dnem třídenní lhůty pak bylo pondělí 29.8.2011. Dne 29.8.2011, tedy poslední den lhůty stanovené správním orgánem, bylo zasláno právní zástupkyní žalobkyně doplnění odvolání prostřednictvím e-mailu bez zaručeného elektronického podpisu. Takové podání je nutno v souladu s ustanovením § 37 odst. 4 správního řádu potvrdit, popřípadě doplnit v písemné formě do 5 dnů. Poslední den této pětidenní lhůty připadl na sobotu 3.9.2011. Proto se konec lhůty posunul na pondělí 5.9.2011. Z obálky obsažené ve správním spise vyplývá, že doplnění blanketního odvolání bylo právní zástupkyní žalobkyně předáno k poštovní přepravě právě v poslední den lhůty pro potvrzení podání učiněného prostým e-mailem dne 29.8.2011. Z uvedeného tedy vyplývá, že doplnění blanketního odvolání bylo ze strany žalobkyně učiněno ve lhůtě, kterou jí k tomu prvostupňový orgán stanovil ve výzvě k odstranění vad ze dne 24.8.2011.

Pokud účastník řízení doplní včasně podané blanketní odvolání o odvolací námitky ve lhůtě stanovené správním orgánem ve výzvě dle § 37 odst. 3 správního řádu, je nutno pohlížet na odvolací námitky jako na včasně uplatněné, a to i v případě, že tyto odvolací námitky byly specifikovány až po uplynutí původní lhůty k podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. V daném případě tedy žalovaný vyhodnotil doplnění blanketního odvolání nesprávně, když považoval doplnění odvolacích námitek za opožděné. Na tomto místě je však nutno zdůraznit, že v rámci dobré správy přistoupil žalovaný k tomu, že se podrobně vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobkyně přesto, že je považoval za opožděně uplatněné. S ohledem na tuto skutečnost nedošlo tedy v důsledku nesprávného právního názoru žalovaného ohledně včasnosti uplatnění odvolacích námitek žalobkyně k žádnému poškození jejích práv.

Soud konstatuje, že žalovaný nesprávně vyhodnotil včasnost uplatnění odvolacích námitek žalobkyně, ale vzhledem k tomu, že se v žalobou napadeném rozhodnutí se všemi odvolacími námitkami přesto výslovně vypořádal, nezpůsobilo toto jeho pochybení žádné poškození práv žalobkyně, a nemělo tedy vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

K námitce žalobkyně, ve které napadala skutečnost, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dříve, než společnost ZIMBO CZECHIA s.r.o. jako kontrolovaná osoba podala námítky do protokolu vyhotoveného inspektorkami Státní zemědělské a potravinářské inspekce z kontroly ze dne 12.7.2011, soud uvádí následující. Předně je nutno zdůraznit, že předmětem soudního přezkumu je správní řízení, na základě kterého byla žalobkyni uložena pořádková pokuta, a nikoli řízení týkající se samotné kontroly vedené u kontrolované osoby Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí. Jak již výše soud zdůraznil, jediným účastníkem řízení o pořádkové pokutě byla žalobkyně. Společnost ZIMBO CZECHIA s.r.o. jako kontrolovaná osoba nebyla účastníkem řízení o pořádkové pokutě, a její námítky do protokolu o kontrole nemohly mít tedy mít žádný vliv na projednávání pořádkové pokuty udělené žalobkyni. Dle soudu tedy žalovaný nikterak nepochybil, pokud v řízení o pořádkové pokutě udělené žalobkyni vydal prvostupňové rozhodnutí, aniž by vyčkával, zda společnost ZIMBO CZECHIA s.r.o. jako kontrolovaná osoba podá námítky do protokolu o kontrole, či nikoliv. Tuto námitku shledal tedy soud jako zcela nedůvodnou.

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., vedoucímu těžce provozovny společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o., ve které zastávala žalobkyně pozici zástupce vedoucího. 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 zástupkyně vedoucího. 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 zástupkyně vedoucího 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 zástupkyní vedoucího 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 zástupkyně vedoucího 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.

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 provedených kontrol na základě zjištěných nedostatků. 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 se zcela ztotožnil se závěry žalovaného v tom směru, 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 tom, 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 přitom dle samotného Nejvyššího správního soudu 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 žalobkyně, ve které namítala, že poučení o odvolání uvedené v prvostupňovém rozhodnutí neobsahuje náležitosti dle § 68 odst. 5 správního řádu, soud uvádí následující. V prvostupňovém rozhodnutí je uvedeno poučení tohoto znění: *„Proti tomuto rozhodnutí má účastník řízení právo podat podle § 81 odst. 1 a § 83 odst. 1 správního řádu odvolání do 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí prostřednictvím inspektorátu v Ústí nad Labem. O odvolání rozhodne podle ustanovení § 90 správního řádu jako místně příslušný podle § 1 odst. 2 a funkčně příslušný podle § 1 odst. 6 zákona č. 146/2002 Sb., ústřední inspektorát.“* Dle § 68 odst. 5 správního řádu se v poučení uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.

Dle soudu z uvedeného poučení lze dovodit, že splňovalo uvedené zákonné podmínky, až na drobné formulační vady, které by samy o sobě nemohly mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci. Ostatně chybějící, neúplné nebo nesprávné poučení o oprávněném prostředku nezpůsobuje samo o sobě nezákonnost rozhodnutí. Jediným důsledkem uvedených vad je dle § 83 odst. 2 správního řádu prodloužení odvolací lhůty. V tomto směru soud rovněž poukazuje na skutečnost, že žalobkyně podala včas své odvolání u příslušného správního orgánu.

Dle soudu byla v uvedeném poučení lhůta pro podání odvolání stanovena dostatečně určitě včetně uvedení okamžiku, od kterého se počítá (do 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí). Drobná pochybení spatřuje soud v označení správního orgánu, u kterého se odvolání podává, a správního orgánu, který o odvolání rozhoduje. Bylo by vhodné v poučení označovat tyto správní orgány přesnými a úplnými názvy. Nicméně v kontextu s obsahem samotného prvostupňového rozhodnutí, zejména jeho záhlavím a odkazem na právní předpisy, bylo dle soudu zcela zřejmé, že „inspektorátem v Ústí nad Labem“ byl myšlen inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Ústí nad Labem a „ústředním inspektorátem“ Ústřední inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce. Dle soudu bylo tedy zcela zřejmé i to, prostřednictvím koho podat odvolání, a který orgán bude o podaném odvolání rozhodovat.

K námitce týkající se výše uložené pokuty, soud uvádí následující. Žalobkyni byla uložena pořádková pokuta ve výši 10 000,- Kč za situace, kdy již výše citované ustanovení § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole stanovuje možnost uložení pořádkové pokuty až do výše 50 000,- Kč.

Při stanovení výše pokuty prvostupňový orgán jako přitěžující okolnost hodnotil skutečnost, že v důsledku jednání žalobkyně kontrola nemohla být započata, když zabránění provedení kontroly považoval správní orgán za závažné protiprávní jednání, protože jde proti samotnému smyslu a cíli potravinového práva. Ve prospěch žalobkyně hodnotil prvostupňový orgán skutečnost, že se u žalobkyně jednalo o první pochybení tohoto druhu. Dále prvostupňový orgán uvedl, že dbal na to, aby ukládaná pokuta nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení, a dospěl k závěru, že pokuta ve výši 10 000,- Kč není a nemůže být v hrubém nepoměru k znemožnění účinného dozoru nad potravinami, což bylo důsledkem jednání žalobkyně, a k zájmu na zajištění účinného dozoru státu nad uváděním potravin do oběhu. 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. Současně prvostupňový orgán mimo jiné uvedl, že *„zabránění provedení kontroly orgánu dozoru účastníkem řízení považuje správní orgán za jednání závažného charakteru, tím spíše, že neumožnění provedení kontroly orgánu dozoru z důvodů, u kterých je předpoklad, že se nejedná o jednorázové porušení právního předpisu, jde zcela proti smyslu a cílům potravinového práva...“*

Žalovaný se pak v žalobou napadeném rozhodnutí plně ztotožnil s argumentací prvostupňového orgánu a dále uvedl, že pořádková pokuta byla uložena v jedné pětině stanoveného rozmezí a s ohledem na účel řízení, tedy umožnění kontroly, když institut pokuty plní zároveň institut zajišťovacího prostředku, ani nemohla být uložena v nižší výši.

Soud konstatuje, že při hodnocení výše pokuty správní orgány správně zhodnotily k tíži žalobkyně závažný následek jejího protiprávního jednání, kterým bylo 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.

Dle názoru soudu správní orgány rovněž řádně a dostatečně zhodnotily veškeré relevantní skutečnosti a přihlédly ke skutečnostem, které byly ve prospěch žalobkyně, i ke skutečnostem, které zvyšovaly závažnost jejího jednání. Na tomto místě však musí soud poznamenat, že argument, že kontrola byla znemožněna „z důvodů, u kterých je předpoklad, že se nejedná o jednorázové porušení právního předpisu“, je zcela nepřijatelný. V dané věci byla žalobkyni udělena pořádková pokuta za znemožnění provedení konkrétní kontroly. Při hodnocení tohoto protiprávního jednání není možné presumovat budoucí možnou recidivu žalobkyně a na základě toho vyvozovat závažnost jejího jednání. Takový postup je v rozporu se zásadami právního státu, zejména se zásadami právní jistoty a presumpce nevinoty. Ale přes tuto chybnou úvahu dospěly dle soudu správní orgány ke správnému závěru o závažnosti protiprávního jednání žalobkyně. Uvedené chybná argumentace dle soudu neměla vliv na celkové zhodnocení polehčujících a přitěžujících okolností, a tedy ani na výši udělené pokuty.

K samotnému stanovení výše udělené 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 svědčící ve prospěch žalobkyně i skutečnosti zvyšující závažnost jejího protiprávního jednání. Z hodnocení těchto skutečností správní orgány vyvodily správné závěry. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí oproti prvostupňovému rozhodnutí zdůraznil, že sankce byla uložena v jedné pětině zákonem stanovené sazby a s ohledem na účel, který byl pořádkovou pokutou sledován, nemohla být uložena v nižší výši. Dle soudu použité úvahy správních orgánů, až na výše zmíněnou argumentaci předpokladu opakování jednání žalobkyně, nevybočují ze zákonných mezí a ani netrpí vnitřním logickým rozporem. Uloženou pokutu ve výši 20% horní sazby považuje soud v daném případě za přiměřenou a plně odpovídající charakteru porušených povinností.

K namítanému nepřihlednutí 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 přihlednout 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 10 000,- Kč sama o sobě jistě likvidační

charakter 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. Soud podotýká, že v rámci soudního přezkumu žalobkyně nepožádala o moderaci trestu.

K žalobkyní tvrzenému porušení dvojinstančnosti při stanovení výše pokuty soud uvádí, že neshledal, že by došlo k porušení zásady dvojinstančnosti řízení. Tato zásada totiž znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních, tedy že řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacím orgánem, nikoli, že každý závěr musí být vysloven jednou instancí a vždy prověřen a akceptován instancí vyšší. Dvojinstančnost zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před správním orgánem prvního stupně. Na tomto místě soud opět poukazuje na již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.5.2003, č.j. 7 A 124/2000-39, podle kterého správní řízení tvoří jeden celek a vady odůvodnění prvostupňového rozhodnutí lze odstranit v odvolacím řízení. V daném případě tedy není v rozporu se zákonem, když žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí odůvodnění týkající se výše pokuty mírně upřesnil a doplnil.

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

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 správního 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.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji ve výroku ad I. rozsudku podle § 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 daňových subjektů, 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 daňových subjektů, 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 daňových subjektů, neboť ty by bez možnosti volby soudu, který bude věc projednávat, v případě neúspěchu žaloby musely 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