



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Jana Kašpara a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobce: **O. Z.**, bytem P., P., zast. Ing. Petrem Poskočilem, obecným zmocněncem, bytem Krchleby 9, Čáslav, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2011, čj. BE981-2/99/11/9/2011-SŘ

t a k t o :

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

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Praze (dále též jen Inspektorát), ze dne 28. 6. 2011, čj. EF151-1/D/99006/1/2011-SŘ, kterým byla žalobci podle § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, uložena pořádková pokuta za nevpuštění inspektorů Státní zemědělské a potravinářské inspekce do provozovny společnosti ZIMBO CZECHIA, s. r. o., na adrese Mostní 731, Kralupy nad Vltavou, a povinnost nahradit náklady správního řízení paušální částkou ve výši 1.000,- Kč.

Žalobce v žalobě uvádí, že je vyučen v oboru řezník - prodavač a v předmětné provozovně pracuje jako vedoucí. Od zaměstnavatele obdržel výslovný pokyn, kterým vlastník provozovny a zaměstnavatel v jedné osobě s odvoláním na zákon o státní kontrole výslovně rozhodl, že kontrolní orgány mohou v souladu se zákonem o státní kontrole do jeho provozních prostor vstupovat pouze po předložení řádného písemného pověření kontrolního orgánu, které obsahuje určení (specifikaci) dané kontrolní akce, spočívající v názvu kontrolního úřadu, jména kontrolních pracovníků pověřených provedením této kontroly, označení adresáta kontroly a specifikaci kontrolované provozovny, datum provedení kontrolní

akce a její rozsah. Žalobce proto na základě výslovného rozhodnutí zaměstnavatele nepustil inspektory žalovaného do uvedené provozovny. Žalobce přitom opakovaně zdůrazňoval, že není osobou oprávněnou jednat jménem kontrolované osoby, na což však inspektoři žalovaného nebrali zřetel.

Žalobce dále namítá, že změnou výroku nemohl žalovaný odstraňovat vady prvoinstančního rozhodnutí a žalobce tak byl zkrácen o jednu instanci.

Poté uvádí, že „petit“ je zmatečný a nevykonatelný. Žalobce neví ani to, jak má výrok chápat a jak se žalovaná staví „k výroku o vině za spáchané správní delikty“. Údajně není ani explicitně řečeno, v čem konkrétně se mění. Z hlediska tvrzeného nezákonného postupu je pak nezákonný, když se v něm údajně praví, že „... inspektor SZPI nebyl umožněn vstup do provozovny“, protože není postaveno najisto, že ten, kdo toto zapříčinil, byl právě žalobce resp., jak toto nebylo umožněno.

Z rozhodnutí dále není jasné, o co opírá svoji věcnou příslušnost, když je citováno pouze obecné ust. § 2 písm. d) zákona o státní kontrole. Z rozhodnutí by přitom mělo být zřejmé, co konkrétně mělo být předmětem kontroly a o co ve vztahu k této kontrole „žalovaná“ svou věcnou pravomoc opírá. Ani ve vztahu ke kontrolovanému subjektu přitom nebyl vymezen předmět kontroly. Dále namítá, že pokud jde o pořádkovou pokutu ukládanou podle zákona o státní kontrole, nemůže mu být ukládána povinnost k náhradě nákladů řízení, když ze zákona o státní kontrole vyplývá, že tyto nese kontrolní orgán. Překážka nepřezkoumatelnosti je pak dána i vzhledem k tomu, že v protokole, o něž se rozhodnutí opírá, není postaveno najisto, jaké pověření inspektoři předložili, neboť jeho obsah v něm není citován.

Z obsahu protokolu podle názoru žalobce jednoznačně vyplývá, že tím, kdo zapříčinil, že nemohla být kontrola provedena, není žalobce, ale jeho zaměstnavatel.

I v případě, pokud by předložené pověření splňovalo zákonné náležitosti, nebylo by možno žalobce sankcionovat. Ani z protokolu a ani z jednoho ze správních rozhodnutí není zřejmé, co konkrétně předložené pověření obsahovalo. I pokud by žalobce hypoteticky připustil, že písemné pověření bylo v souladu se zákonem, avšak odporovalo metodickému pokynu provozovatele prodejny, nebyl žalobce tím, kdo kontrolní akci neumožnil, neboť jeho vůli pouze, jak vyplývá z protokolu, předal dál.

Žalobce dále namítá, že není oprávněn jednat za kontrolovaný subjekt jako zákonný zástupce ve smyslu zákona o státní kontrole, nýbrž pouze osobou přítomnou kontrole. Správní orgán proto postupoval nezákonně, když adresátu kontroly řádně nedoručil protokol, nýbrž jej pouze předal osobě neoprávněné jednat za kontrolovaný subjekt. Tím došlo ke krácení zaměstnavatele žalobce na jeho právech. V daném případě byla kontrolovaným subjektem společnost s ručením omezeným a platí ustanovení § 30 odst. 1 správního řádu, podle kterého jménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona. Žalobce je výhradně rezníkem a nemá ambice se stát administrativním pracovníkem, a proto mu poskytnuté poučení ani obsah pojmu námitky nic neříkají. Rovněž nerozlišuje, jaké kompetence plynou pro pracovníky inspekce z jednotlivých zákonů, neboť absolvoval zcela jiný obor vzdělání. Vychází z toho, že toto zná zaměstnavatel, který za případné porušení nese i následky. Je toho názoru, že mimo záležitostí, které jsou mu notoricky známé z běžného života, což pojem zákonného zástupce ve smyslu obchodního zákoníku opravdu není, nemůže po něm nikdo spravedlivě požadovat, aby s ohledem na své odborné vzdělání kvalifikovaně posuzoval, zda má ohledně náležitostí písemného pověření pravdu zaměstnavatel nebo inspekce a nedodržel předpisy zaměstnavatele s odůvodněním, že jsou nezákonné.

V případě žalobce se jedná o již třetí uloženou pořádkovou pokutou týkající se téže provozovny a téhož tvrzeného pochybení. Celková částka uložených mu pokut dosáhla výše 110.000 Kč. Odůvodnění zvolené výše má žalobce za prázdné a lživé fráze, pokutu má za nepřiměřenou a likvidační.

Žalobce rovněž nesouhlasí s postupem inspektorů, kdy mu vnucují na místě potvrzení o absolvování poučení o možnosti námitek a doručení protokolu se všemi právními důsledky. Takový postup ignoruje práva a právem chráněné zájmy adresáta státní správy, neboť směřuje výhradně k účelovému krácení lhůt adresáta státní správy, kdy nelze zaručit včasnost předání listin zaměstnavateli. Za situace, kdy všichni shodně žádají, ať není doručováno pracovníku přítomnému kontrole, nýbrž zaměstnavateli, jde nejen o nezákonnost, ale i o aroganci vůči adresátu státní správy.

Žalobce nesouhlasí ani se závěrem ohledně důvodnosti rozhodnutí v části povinnosti úhrady paušální náhrady nákladů řízení. Ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu se týká klasického správního řízení a nelze je ztotožnit s udělením pořádkové pokuty podle kontrolního řádu. Pokud zákon o státní kontrole uvádí, že pro řízení platí správní řád, má na mysli náležitosti řízení, avšak ze zákona o státní kontrole plyne, že náklady nese kontrolní orgán, přičemž je třeba mít na paměti, že jde o pořádkovou pokutu udělenou v rámci kontrolního řízení.

Žalobce je přesvědčen, že nepostačuje předložení služebního průkazu při kontrole, neboť služebním průkazem pracovník prokazuje pouze svou totožnost a skutečnost, že je pracovníkem určitého orgánu. Zákon nestanoví, že by služební průkaz nahrazoval písemné pověření, a proto platí povinnost podle ustanovení § 9 ve spojení s ustanovením § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Žalobce v tomto ohledu odkazuje na důvodovou zprávu k zákonu o státní kontrole a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2000, čj. 4 As 42/2004 – 87.

Žalobce napadá dále rozhodnutí ohledně odůvodnění výše uložené pokuty a poukazuje na to, že je pro něj nemožné uhradit pokutu ve výši 50.000 Kč, natož 113.000 Kč, aniž by ho to existenčně zlikvidovalo. Žalobce je přesvědčen, že při udílení takového trestu je třeba vždy zohlednit osobní situaci pokutovaného subjektu. Z napadeného rozhodnutí přitom nevyplyvá, že by se tím žalovaný zabýval. Žalobce setrvává na svém tvrzení ohledně zmatečnosti odůvodnění. Jestliže inspektorát předjímal, že se nejedná o jednorázové porušení, měl konkretizovat, proč si to myslí, a toto doložit, když z toho při stanovení pokuty následně vycházel. Pokud tak neučinil a žalovaný tuto vadu zhojoval, došlo ke zkrácení žalobce o jednu instanci.

Žalobce dále poukazuje na to, že je pro něj jednání s pracovníky žalovaného velmi duševně náročné, neboť z jejich strany dochází ke značnému nátlaku, kterému není jednoduché odolat. Setrvává na svém tvrzení, že není ve věci pasivně legitimován. Žalobce dále namítá, že mu je známo, že jednatel jeho zaměstnavatele byl rovněž pokutován za vydání metodického pokynu a nechápe tedy, proč je pokutován také žalobce.

Žalobce dále namítá, že žalobou napadené rozhodnutí mu dodnes nebylo doručeno. Přestože žalobce prostřednictvím své právní zástupkyně žalovaného požádal, aby řízení vedené s ním bylo spojeno s dalšími řízeními vedenými inspektoráty, specifikovanými v podání ze dne 11. 11. 2011, nebylo na toto podání nijak reagováno. Žalovaný pouze odpověděl jakýmsi přípisem ze dne 20. 12. 2011. Právní zástupkyni žalobce nebyly doručovány žádné písemnosti a teprve následně se žalobce dozvěděl, že žalovaná zastávala názor, že právní zástupkyně žalobce nezastupuje. Přitom však v rozporu se svými zákonnými povinnostmi žalovaná k případnému doložení zpochybňovaného zastoupení nevyzvala ani žalobce ani jeho právní zástupkyni. Žalobce je dále toho názoru, že žalovaná měla o návrhu

na spojení řízení rozhodnout před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobce není osobou, která by měla povědomí o tom, jaká práva a povinnosti ve vztahu k orgánům státní správy má a za celou dobu se mu ze strany orgánů žalované žádných poučení či pomoci ohledně jeho práv při udělení pořádkové pokuty nedostalo.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že většinu námitek, které žalobce uvádí v žalobě, uváděl již v rámci odvolacího řízení. S těmito námitkami se žalovaný vypořádal a na svých závěrech trvá.

Žalovaný nesouhlasí s názorem, že by zaměstnavatel žalobce mohl v řízení před soudem vystupovat jako osoba zúčastněná na řízení. Zaměstnavatel žalobce jako kontrolovaná osoba nemohl být na svých právech a povinnostech přímo dotčen vydáním rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, a nebyl proto ani účastníkem správního řízení.

Pořádková pokuta může být uložena pouze fyzické osobě, a to té, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 zákona státní kontrole. Fyzickou osobou, která v daném případě způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 zákona o státní kontrole, byl žalobce, který osobně zabránil vstupu inspektorů do provozovny. Odpovědnosti se žalobce nemůže zprostit poukazem na to, že jednal podle pokynů kontrolované osoby. Žalobce byl již při kontrole poučen o tom, že metodický pokyn nemá oporu v § 9 zákona o státní kontrole a že jím zastupovaná kontrolovaná osoba má povinnost vytvořit základní podmínky k provedení kontroly podle § 11 písm. a) až písm. f) a písm. h) zákona o státní kontrole. Tím, kdo na místě znemožnil vstup inspektorů do provozovny, byl žalobce.

Žalobce byl ve smyslu § 15 obchodního zákoníku zmocněn ke všem úkonům, ke kterým při výkonu činnosti vedoucího provozovny dochází, tedy včetně zastupování kontrolované osoby při provádění kontrol orgány státního dozoru na provozovně. Toto zmocnění má povahu zmocnění zákonného, které není možné omezit smluvně ani jiným úkonem zaměstnavatele nebo zaměstnance.

K námitce žalobce ohledně změny výroku žalovaný připouští, že výrok obsahuje formulační nepřesnost, a to v použití plurálu. Tato zjevná vada v psaní však nemůže způsobit zmatečnost nebo nezákonnost rozhodnutí. Původní text výroku, který je měněn, byl doslovně citován a nahrazen novým textem celého výroku. Nemůže tedy být pochybnosti o tom, jak žalovaný rozhodl.

Žalovaný rovněž nemůže přisvědčit tvrzení, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, z čeho orgány žalovaného dovozují svou věcnou působnost. Správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích odkázaly na ustanovení § 2 písm. d) zákona o státní kontrole, které stanoví, že státní kontrolu vykonávají kontrolní orgány, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce podle zvláštního zákona. Protože inspektoráty jsou kontrolní orgány v dané věci věcně příslušné podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 110/1950 Sb., o potravinách, ve znění pozdějších předpisů, je správní orgán prvního stupně i žalovaný věcně příslušný dle ustanovení § 2 písm. d) zákona o státní kontrole.

Z ustanovení § 9 zákona státní kontrole nevyplývají žádné jiné náležitosti pověření k výkonu kontrolní činnosti kromě požadavku na jeho písemnost. Proto považuje žalovaný za zcela dostatečné, že se inspektoři prokázali pověřením, ze kterého vyplývá, který inspektorát je vydal, že se jedná o pověření k výkonu kontrolní činnosti, že osoba identifikovaná jménem a příjmením je zaměstnancem inspekce s oprávněním k činnostem vyplývajícím ze zákona č. 146/2002 Sb. a zákona o státní kontrole a společně s kterým služebním průkazem je toto pověření k výkonu kontrolní činnosti platné.

Žalovaný poukazuje na to, že kontrola je vykonávána na základě zákona č. 146/2002 Sb., který je speciálním předpisem vůči zákonu o státní kontrole. Inspektoři se tak prokazují v souladu s § 4 odst. 2 zákona o potravinách průkazy inspekce (služebními průkazy) a dále navíc v souladu s § 9 zákona o státní kontrole také pověřením ke kontrole. Z žádného právního předpisu nevyplývá, že by na samotném pověření ke kontrole muselo být podrobně rozvedeno, jaký je obsah pověření. Inspektoři tak splnili povinnost jeho předložením, když se při zahájení kontroly prokázali služebním průkazem i pověřením. Průkazy i pověření ke kontrole jsou v protokolu popsány a identifikovány prostřednictvím čísel a jmen inspektorů. Skutečnost, že jejich kopie nejsou přílohou protokolu, nemůže snížit jeho hodnověrnost.

K námitce ohledně nedoručení protokolu kontrolované osobě žalovaný setrval na názoru, že žalobce byl zákonným zástupcem kontrolované osoby. K seznámení s protokolem dochází na místě kontroly bezprostředně po jejím ukončení, totéž obdobně platí i o předání protokolu.

K námitce ohledně výše pokuty žalovaný uvedl, že žalobce zmařil svým jednáním celkem tři pokusy o provedení kontroly, a proto mu logicky byla třikrát uložena pořádková pokuta. Tvzení, že uložená pokuta je likvidační, žalobce v rámci odvolacích námitek neuvedl. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008 – 133, je správní orgán povinen zkoumat případný likvidační účinek pokuty vždy, když je namítán účastníkem řízení nebo když je zjevné, že by pokuta takový účinek mohla mít. Vzhledem k tomu, že žalobce námitku likvidační výše pokuty neuplatnil, nežádal o povolení splátek či posečkání s úhradou pořádkových pokut a vzhledem k tomu, že ani druhá pokuta v řadě jej neodradila od páchání dalšího pořádkového správního deliktu, má žalovaný za to, že námitka likvidační výše pokuty je pouze účelová. Odůvodnění pokuty bylo v rozhodnutí provedeno řádně a v souladu se zákonem. Doplněním odůvodnění v odvolacím řízení nebyla nijak narušena zásada dvojinstančnosti řízení a žalobce tak nebyl nijak zkrácen na svých procesních právech.

K námitce týkající se uložení pořádkové pokuty také jednatelům žalobce žalovaný uvedl, že žalobce byl vyzván k součinnosti, tuto odmítl a dopustil se tak protiprávního jednání. Obdobně i jednatele zaměstnavatele žalobce byli dopisem ze dne 13. 12. 2011 vyzváni k součinnosti, aby zajistili, že pracovníci jeho provozoven poskytnou součinnost a zejména umožní inspektorům vstup do provozovny a jejího zázemí. Vzhledem k tomu, že také oni neuposlechli výzvy, byly jim uloženy pořádkové pokuty. Ačkoliv spolu tyto pořádkové správní delikty do určité míry souvisí, jedná se o různé správní delikty spáchané různými fyzickými osobami a nelze tak dojít k závěru, že uložením pokuty tvůrcům protiprávního metodického pokynu zaniká odpovědnost za pořádkový správní delikt jejich podřízených.

Pokud jde o tvrzené právní zastoupení žalobce ve správním řízení, v plné moci přiložené k odvolání proti rozhodnutí inspektorátu ze dne 20. 5. 2011 bylo výslovně uvedeno, že plná moc je uložena pro zastupování v tomto konkrétním správním řízení. Pokud žalobce chtěl, aby byl právní zástupkyní zastupován ve všech správních řízeních vedených s orgány žalovaného, měla být doručena generální plná moc ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu.

Žalovaný nesouhlasí ani s tvrzením, že se žalobci nedostalo řádného poučení či pomoci ohledně jeho práv při ukládání pořádkové pokuty. Žalobce byl dostatečně poučen o možnosti udělení pořádkové pokuty při zahájení kontroly, jak vyplývá z kontrolního protokolu. Nicméně neuposlechl výzvu a kontaktu se správním orgánem se vyhýbal i tím, že si opakovaně nevyzvedával oznámená rozhodnutí. Naopak správní orgány reagovaly řádně a v zákonem stanovených lhůtách na každé písemné podání žalobce.

Ze všech uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Ze správního spisu soud zjistil následující pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti:

Dne 1. 9. 2011 hodlali pracovníci žalovaného provést kontrolu v provozovně společnosti ZIMBO CZECHIA, s. r. o., kde žalobce pracuje jako vedoucí provozovny. V souladu s pokynem, který žalobce obdržel od svého zaměstnavatele, žalobce neumožnil provedení kontroly, a to kvůli (údajným) nedostatkům předloženého pověření k provedení kontroly. Z tohoto důvodu byla žalobci uložena rozhodnutím Inspektorátu ze dne 6. 9. 2011, čj. EK 151-1/D/99006/1/2011, pořádková pokuta ve výši 50.000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení paušální částkou ve výši 1.000 Kč. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 12. 2011, čj. BE981-2/99/11/9/2011-SŘ, bylo rozhodnutí inspektorátu změněno, tak jak bude specifikováno níže. Podrobněji bude obsah spisového materiálu rekapitulován níže v souvislosti s jednotlivými žalobními námitkami.

Při ústním jednání zástupce žalobce především uvedl, že Státní zemědělská a potravinářská inspekce vůbec nebyla oprávněna předmětnou provozovnu kontrolovat, v tomto ohledu poukázal na četnou judikaturu správních soudů, z nichž tento závěr dle jeho názoru vyplývá. Žalovaný tomuto názoru žalobce oponoval a setrval na svém názoru, že žaloba není důvodná.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Městský soud nejprve poznamenává, že zaměstnavatel žalobce nemohl mít v tomto řízení postavení osoby zúčastněné na řízení, a proto jej soud ani o probíhajícím řízení nevyrozumíval. Zdejší soud v tomto ohledu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, čj. 8 As 136/2012-62, podle něhož *zaměstnavatel není zúčastněnou osobou v řízení (§ 34 odst. 1 s. ř. s) o žalobě proti rozhodnutí, kterým byla jeho zaměstnanci (žalobci) uložena pokuta za porušení povinnosti součinnosti podle § 19 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, spočívající v tom, že na pokyn zaměstnavatele neumožnil provést kontrolu v prodejní provozovně.*

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Námitka nesrozumitelnosti výroku o odvolání:

Výrok žalobou napadeného rozhodnutí o odvolání zní takto /začátek citace/:

Výrok o vině za spáchané správní delikty a výrok označený I. o uložené sankci rozhodnutí Inspektorátu v Praze ze dne 6. 9. 2011 čj. EK 151-1/D/99006/1/2011-SŘ, kterým byla účastníkovi řízení uložena

podle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole pořádková pokuta ve výši 50 000,- Kč (slovy padesát tisíc korun českých), když účastník řízení dne 1. 9. 2011 nevpustil inspektorku Státní zemědělské a potravinářské inspekce paní Bc. Marii Frýzovou a inspektora Státní zemědělské a potravinářské inspekce, pana Ing. Martina Masopusta (dále jen „inspektori

SZPI“), za účelem provedení kontroly dodržování předpisů potravinového práva do provozovny na adrese Mostní 731, 278 01 Kralupy nad Vltavou. Provozovatelem této provozovny je společnost ZIMBO CZECHIA s.r.o., IČ: 61250988 se sídlem Na Zátorách 8/613, 170 00 Praha 7, která v tomto případě měla být i kontrolovanou osobou. Tímto jednáním účastníka bylo způsobeno, že nebyla poskytnuta součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků podle § 11 písm. a) zákona o státní kontrole a tím nebyly vytvořeny základní podmínky pro provedení kontroly a kontrola u subjektu, u něhož měla být provedena, a provedení kontroly bylo znemožněno.

se podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 500/2000 Sb.“) mění tak, že po provedené změně zní takto:

účastníku řízení, panu O. Z., narozenému X., trvale bytem P. 250/33, P., (dále jen „účastník řízení“), se za způsobení toho, že kontrolovaná osoba ZIMBO CZECHIA, s.r.o., IČ: 61250988 se sídlem Na Zátorách 8/613, 170 00 Praha 7, nesplnila povinnost podle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole, když po započetí kontroly prováděné inspektory Státní zemědělské a potravinářské inspekce, paní Bc. Marií Frýzovou a panem Ing. Martinem Masopustem (dále jen „inspektoři SZPI“) dne 1. 9. 2011 na provozovně této kontrolované osoby, Mostní 731, 278 01 Kralupy nad Vltavou, nebyly vytvořeny základní podmínky pro provedení kontroly tím, že touto kontrolovanou osobou nebyla poskytnuta součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků podle ustanovení § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, když inspektorům SZPI nebyl umožněn vstup do provozovny, ve které měla být kontrola provedena,

ukládá podle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole,

pořádková pokuta

ve výši 50.000,- Kč (slovy padesátitisíc korun českých).

Výrok II. rozhodnutí inspektorátu v Praze ze dne 6. 9. 2011 čj. EK 151-1/D/99006/1/2011-SŘ,

kterým byla účastníku řízení uložena povinnost uhradit podle ustanovení § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000 Kč (slovy jedentisíc korun českých), se podle § 90 odst. 5, 2. věta zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

potvrzuje.

Uloženou pořádkovou pokutu a náklady řízení v celkové výši 51.000 Kč (slovy padesátjednatitisíc korun českých) je účastník řízení povinen uhradit do třiceti dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Státní zemědělské a potravinářské inspekce, vedený u ČNB Brno, číslo účtu: 3754-26927621/0710, VS: 99006111, KS: 1148 (převodním příkazem), 1149 (složenkou). /konec citace/

Text žaloby je v tomto případě formulován značně nesrozumitelně a nepřehledně, neboť žalobce tu hovoří o formulování „petitu“ rozhodnutí, odvolává se na „zákon o státní pokutě“ a část vět nedává po gramatické stránce žádný smysl. Lze se proto jen s obtížemi dohadovat, co vlastně žalobce žalobou napadenému rozhodnutí vytýká.

Vysledovat tu v tomto žalobním bodě lze nicméně námitku, že žalovaný nemohl v odvolacím řízení výrok prvoinstančního rozhodnutí změnit, neboť tím byl žalobce zkrácen o jednu instanci. Přes značnou obecnost této námitky ji lze posoudit jako nedůvodnou. Změna výroku provedená odvolacím orgánem byla toliko formulační a věcný obsah rozhodnutí zůstal nezměněn. Po obsahové stránce je nejvýznamnější změnou doplnění výslovného odkazu na ust. § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole. V tomto ohledu souhlasí soud s žalovaným v tom,

že doplněním tohoto odkazu nemohl být žalobce nijak zkrácen na svých právech a nemohlo to pro něj být nijak překvapivé. Citované ustanovení je jednak citováno v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí a stejně tak je obsah tohoto ustanovení „zakomponován“ do výroku tohoto rozhodnutí. Změna tedy měla jen formální charakter a žádný faktický dopad do práv žalobce neměla. Ostatně ani v žalobě žalobce nijak nezdůvodňuje, jaký negativní dopad do jeho práv tato změna výroku měla a omezuje se toliko na obecnou proklamaci o tom, že byl zkrácen o jednu instanci.

Žalobce dále namítá, že z rozhodnutí o odvolání nemá být zřejmé, v čem se prvoinstanční rozhodnutí mění. Také tato námitka není důvodná. Výrok rozhodnutí o odvolání je koncipován tak, že je z něj zcela nepochybně jasné, která část výroku prvoinstančního rozhodnutí se vypouští a jakým novým textem se nahrazuje. Tvrdí-li žalobce, že tomuto výroku nerozumí, soud může pouze konstatovat tolik, že pro soud je výrok koncipován zcela srozumitelně.

Žalobce dále namítá, že z výroku rozhodnutí údajně není zřejmé, že ten, kdo „zapřičil“, že inspektorům nebyl umožněn vstup do provozovny, byl právě žalobce a jak to „nebylo umožněno“. Podle jeho názoru je v důsledku toho výrok rozhodnutí „nevykonatelný“.

Soud k tomu nejprve poznamenává, že výrok rozhodnutí je nepochybně vykonatelný, neboť rozhodnutím ukládaná povinnost zaplatit částku 51.000 Kč je v rozhodnutí formulována zcela srozumitelně a určitě. Soud je dále toho názoru, že z formulace, že žalobce nesplnil povinnost dle § 14 odst. 1 písm. a) zákona o státní kontrole zřetelně vyplývá, že tím, kdo zavinil, že inspektorům nebyl umožněn vstup do kontrolované provozovny, byl právě žalobce. K výtce, že z výroku není jasné, „jak toto nebylo umožněno“, soud může uvést toliko to, že neshledává žádný důvod, proč by tento údaj měl být ve výroku rozhodnutí obsažen. Ani žalobce neuvádí žádný důvod, čím jej absence tohoto údaje ve výroku rozhodnutí zkracuje na jeho právech a soud se proto touto námitkou dále nezabýval.

Námitka nejasné věcné příslušnosti

Žalobce dále namítá, že z žalobou napadeného rozhodnutí není jasné, o co svou věcnou příslušnost opírá. Je třeba konstatovat, že tato námitka je částečně zmatečná a částečně je v rozporu s textem žalobou napadeného rozhodnutí. Záhloví žalobu napadeného rozhodnutí totiž kromě žalobcem citovaného ust. § 2 písm. d) zákona o státní kontrole obsahuje odkaz na § 1 odst. 6 zákona o SZPI. Podle tohoto ustanovení *jako orgán prvního stupně rozhoduje ve správním řízení inspektorát příslušný podle své územní působnosti, o odvolání proti rozhodnutí inspektorátu rozhoduje ústřední inspektorát*. Jelikož předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí o odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí inspektorátu, vyplývá věcná příslušnost žalovaného právě z toho prostého faktu, že jde o rozhodování o odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí vydanému inspektorátem. Zákon svěřuje pravomoc rozhodnout o dovolání právě a jen ústřednímu inspektorátu SZPI a žádnému jinému správnímu orgánu. Věcná i místní příslušnost je v takovém případě jednoznačně daná právě tímto ustanovením.

Žalobce dále namítá, že z rozhodnutí nevyplývá, co přesně mělo být předmětem kontroly. V protokolu je uvedeno jako předmět kontroly toto: „dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu“.

Smysl citované žalobní námitky není soudu příliš zřejmý. Podle § 3 odst. 1 písm. b) zákona o SZPI *Inspekce u fyzických a právnických osob kontroluje zemědělské výrobky a potraviny nebo suroviny určené k jejich výrobě (dále jen "suroviny") anebo tabákové výrobky, přitom kontroluje zejména, zda při výrobě nebo uvádění do oběhu těchto zemědělských*

výrobků, potravin nebo surovin anebo tabákových výrobků jsou dodržovány podmínky stanovené zvláštními právními předpisy nebo mezinárodními smlouvami. K provádění takto vymezené kontroly tedy inspektoři zcela zjevně byli oprávněni.

Pokud hodlali inspektoři žalovaného v předmětné provozovně kontrolovat vše, co spadá do dozorové působnosti Státní zemědělské a potravinářské inspekce, pak se jejich postup pohyboval v mezích vymezených zákonem a jejich postupu nelze ničeho vytknout. Z žádného právního předpisu nelze dovodit, že by se kontrola vždy mohla týkat jen určitého okruhu činností, k jejichž kontrole je kontrolní orgán oprávněn, a že by bylo nepřípustné, aby bylo kontrolováno vše, co kontrolováno být může. Nejistota žalobce ohledně toho, „co mělo být kontrolováno“, je tedy zcela irelevantní.

Žalobce při ústním jednání dále namítal, že podle poslední judikatury Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně není žalovaná vůbec oprávněna provozovny žalobcova zaměstnavatele jakkoli kontrolovat, neboť je k tomu příslušná výhradně Státní veterinární správa. Soud musí v první řadě konstatovat, že takto formulovanou námitku žalobce v žalobě neuplatnil. Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. žalobce *rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.*

Soud přesto musí k této otázce poznamenat, že takto kategorický závěr žalobce není správný. Podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách *orgány veterinární správy vykonávají státní dozor*

1. nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a zvláštními předpisy při výrobě, skladování, přepravě, dovozu a vývozu surovin a potravin živočišného původu,

2. při prodeji surovin a potravin živočišného původu v tržnicích a na trzích, při prodeji potravin živočišného původu v prodejnách a prodejních úsecích, kde dochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny, a v prodejnách potravin, pokud jsou místy určení při příchodu surovin a potravin živočišného původu z členských států Evropské unie.

Orgány státní veterinární správy tedy vykonávají dozor pouze ve vztahu k potravinám živočišného původu. V předmětné provozovně však je nabízeno k prodeji mj. také pečivo (což zástupce žalobce výslovně při jednání před soudem potvrdil), což je nepochybně potravinou jiného než živočišného původu. Nad dodržováním povinností týkajících se uvádění těchto potravin (pečiva) do oběhu, tedy nemohou orgány státní veterinární správy vykonávat dozor, neboť to zákon neumožňuje a nevyplývá to ani z judikatury, jíž se dovolává žalobce. Orgány žalovaného tedy byly oprávněny v předmětné provozovně minimálně kontrolovat dodržování předpisů týkajících se prodeje pečiva, nelze tak tvrdit, že by se jednalo o provozovnu spadající zcela mimo kontrolní pravomoc žalovaného. Tvzení žalobce, že pokud by byl kontrolu umožnil, jistě by tam inspektoři kontrolovali dodržování i těch povinností, jejichž kontrola jim nepřísluší, neboť tak tomu prý obvykle bývá, je zcela irelevantní. (Kromě toho jde o pouhou spekulaci.) Orgány žalovaného byly oprávněny kontrolu v provozovně u žalobce provést (minimálně ve vztahu k prodávanému pečivu), žalobce tak byl povinen ji umožnit, a pokud ji zcela zmařil, orgány žalovaného mu za to po právu uložily pořádkovou sankci.

Námitka nedostatku pasivní legitimace

Stěžejní žalobní námitka žalobce spočívá v tom, že pokud snad měla být někomu pořádková pokuta uložena, neměl to být žalobce, ale jeho zaměstnavatel. V tomto ohledu zdejší soud plně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013,

čj. 4 As 80/2013-49), podle něhož v případě, že zaměstnanec kontrolované osoby v pozici vedoucího provozovny odmítne vpustit kontrolory do kontrolované provozovny, může jakožto fyzická osoba, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, nést za to odpovědnost v podobě uložení pořádkové pokuty dle § 19 odst. 1 citovaného zákona. Této odpovědnosti se nemůže zprostit ani poukazem na (nezákonný) pokyn svého zaměstnavatele. Citovaný rozsudek je dostupný na www.nssoud.cz a zdejší soud na něj pro stručnost plně odkazuje.

Z uvedeného rozsudku pak plyne i odpověď na další související námitky žalobce. To platí o námitce, že z výroku rozhodnutí údajně není jasné, kdo nevytvořil podmínky pro provedení kontroly a neposkytl součinnost. Žalobce sice označuje v tomto směru rozhodnutí za nepřezkoumatelná, tento jeho názor však vychází z jeho postoje, podle něhož není žalobce za vytýkané jednání v důsledku nezákonného pokynu svého zaměstnavatele nijak odpovědný.

Námitka porušení dvojinstančnosti v souvislosti s odůvodněním výše pokuty:

Také k této námitce lze ocitovat již shora zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu: *K námitce stěžovatele na nesprávný postup správních orgánů při stanovení výše sankce a její nedostatečnou individualizaci Nejvyšší správní soud uvádí, že úvahy správního orgánu prvního stupně jsou v tomto ohledu vskutku poněkud nedostatečné, neboť tento správní orgán se v podstatě zabýval pouze otázkou zavinění a závažností následků neumožnění kontroly v provozovně kontrolované osoby. Žalovaná však posléze doplnila a upřesnila právní úvahu správního orgánu prvního stupně, týkající se závažnosti správního deliktu stěžovatele a především se již zabýval otázkou stanovení výše uložené pokuty. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 124/2000 - 39, publ. pod č. 5/2003 Sb. NSS, podle kterého správní řízení tvoří jeden celek a vady odůvodnění prvostupňového rozhodnutí lze odstranit v odvolacím řízení. Postup žalovaného, který doplnil a upřesnil odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v části týkající se stanovení výše pokuty tedy lze akceptovat. Nejvyšší správní soud tak k této námitce uzavírá, že správní orgány správně posoudily závažnost protiprávního jednání žalobce, spočívající ve znemožnění provedení kontroly. Námitka uplatněná v tomto směru v kasační stížnosti je ostatně zcela obecná a stěžovatel nijak nekonkretizuje, v čem by měla být uložená sankce neindividualizovaná, respektive, ke kterým dalším okolnostem by měla žalovaná při stanovení výše pokuty ještě přihlédnout, respektive v čem krajský soud pochybil při posuzování této otázky.*

Námitka žalobce, že Inspektorát v rozhodnutí neuvedl, z čeho dovodil své tvrzení, že se nejedná o jednorázové porušení, rovněž není důvodná. Především sám žalobce v žalobě uvádí, že jde již o třetí postih za obdobné jednání. Fakt, že se nejedná ze strany žalobce o porušení zákona jednorázové, pak vyplývá z povahy projednávané věci. Žalobce totiž odmítl umožnění kontroly na základě svého názoru (resp. převzatého názoru jeho zaměstnavatele) na údajné nedostatky předkládaného pověření ke kontrole. Žalobce tedy jednoznačně vyjádřil svůj postoj, že nebude-li mu předloženo pověření ke kontrole odpovídající jeho představám, kontroly neumožní v žádném případě, tedy ani v budoucnu. Z toho jednoznačně vyplývá závěr, který Inspektorát vyjádřil tak, že je „předpoklad, že se nejedná o jednorázové porušení právního předpisu“. Jinými slovy řečeno jde o systematické protiprávní jednání žalobce.

Námitka náležitostí pověření ke kontrole

Žalobce dále namítá, že ze spisu nelze zjistit, co přesně obsahovalo inspektory předložené pověření ke kontrole. I k tomu soud odkazuje na opakovaně citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu: (začátek citace) Dále je třeba uvést, že zákon o státní kontrole ve vztahu k pověření ke kontrole pouze stanoví, že *kontrolní činnost vykonávají pracovníci kontrolních orgánů (dále jen "kontrolní pracovníci") na základě písemného pověření těchto orgánů (§ 9) a že kontrolní pracovníci jsou dále povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly (§ 12 odst. 2 písm. a/)*. Zákon o státní kontrole tudíž klade pouze jediný požadavek na pověření ke kontrole, kterým je jeho písemná forma. Žádný jiný požadavek, tedy stanovení toho, u koho má být kontrola provedena, kdy a s jakým předmětem, jak se toho domáhá stěžovatel, tudíž ze stávající právní úpravy nevyplývá a tyto požadavky stěžovatele na náležitosti pověření ke kontrole proto míří zřetelně nad rámec zákona. (konec citace) Pokud tedy z kontrolního protokolu vyplývá, že inspektoři předložili služební průkazy a písemné pověření ke kontrole, což z kontrolního protokolu zřejmé je, je to pro posouzení zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí plně dostačující.

K námitce absence oprávnění žalobce jednat jménem zaměstnavatele

Také v případě této námítky zdejší soud opětovně odkazuje na zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu:

Podstatné je dále to, že stěžovatel byl v době kontroly vedoucím kontrolované provozovny a byl tudíž podle § 15 odst. 1 obchodního zákoníku zmocněn ke všem úkonům, k nimž při provozování činnosti vedoucího provozovny obvykle dochází, tedy i k jednání za kontrolovanou osobu v rámci prováděné kontroly jím vedené provozovny. Je totiž nepochybné, že kontroly prováděné orgány státního dozoru jsou v potravinářských prodejnách obvyklou praxí. Ostatně také v popisu pracovního místa stěžovatele, jež se spolu s jeho pracovní smlouvou nachází v soudním spisu, je uvedeno, že vedoucí filiálky (provozovny) aktivně spolupracuje při kontrolách orgánů státní správy.

Nejvyšší správní soud dále ve shodě s krajským soudem konstatuje, že zmocnění podle § 15 obchodního zákoníku má povahu zákonného zmocnění, které není možné smluvně, tedy ani v rámci pracovněprávního vztahu, omezit. I kdyby stěžovatel (jako vedoucí prodejny) nebyl zaměstnavatelem výslovně zmocněn k jednání před státními orgány, měl by povinnost vpustit inspektorky do provozovny, aby jim bylo umožněno provést kontrolu. Nejvyšší správní soud tak má stejně jako krajský soud za to, že stěžovatel byl v posuzované věci zástupcem kontrolované osoby na základě § 15 odst. 1 obchodního zákoníku a měl znát nejen své povinnosti vyplývající z pracovněprávního vztahu, ale také povinnosti vyplývající ze zákona, a to obzvláště v situaci, kdy byl vedoucím prodejny. O svých zákonných povinnostech byl stěžovatel navíc inspektorkami správního orgánu prvního stupně výslovně poučen. V této souvislosti dále Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud poukazuje na § 301 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, podle kterého je zaměstnanec povinen plnit pokyny nadřízených, které jsou vydané v souladu s právními předpisy, nikoli tedy pokyny protiprávní. S přihlédnutím k výše uvedenému tak lze uzavřít, že stěžovatel, jakožto vedoucí pobočky kontrolované osoby, byl podle § 14 zákona o státní kontrole povinen vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména byl povinen poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným v § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, tedy umožnit jim vstup do kontrolovaného objektu. Akceptování výkladu stěžovatele by vedlo k tomu, že státní orgány by byly nuceny akceptovat nezákonné vnitřní instrukce kontrolovaných osob, a v důsledku toho by byl zcela zmařen účel zákona o státní kontrole, neboť takto by se podnikatelé mohli snadno vyhnout jakékoli kontrole svých provozoven. Pokud stěžovatel povinnost umožnit kontrolorkám vstup do provozovny nerespektoval, musí

nést právní odpovědnost spojenou s porušením právních předpisů, v daném případě mu může být uložena pořádková pokuta. Stěžovatel tak je fyzickou osobou ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole, podle kterého fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 tohoto zákona, může kontrolní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč.

Námítka nepoučení o procesních právech

Žalobce dále namítá, že nebyl ve správním řízení poučen o svých procesních právech. Tato námitka není důvodná.

V daném případě je předmětem správního řízení uložení pořádkové pokuty. Podle § 62 odst. 5 správního řádu je prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty vydání rozhodnutí. Jinými slovy řečeno v případě pořádkové pokuty jde pouze o jakési zjednodušené správní řízení. Důvodem k tomu je fakt, že pořádková pokuta je zajišťovacím opatřením, jeho účelem je pružně a rychle reagovat na nesplnění určité procedurální povinnosti ze strany fyzické či právnické osoby a k jejímu vydání nedochází samostatně, tj. není sama o sobě účelem. K jejímu uložení dochází na základě určitého předchozího postupu správního orgánu a poté, co již k jisté formě kontaktu správního orgánu s účastníkem řízení došlo, což ve svém důsledku znamená, že pořádková pokuta je ukládána na základě již shromážděných podkladů, v zásadě opatřených za vědomosti účastníka řízení, který má možnost se s nimi předem seznámit. To lze demonstrovat i na projednávaném případě: Jediným podkladem pro uložení pořádkové pokuty žalobci byl kontrolní protokol, který byl sepsán za jeho přítomnosti, žalobce tento protokol osobně podepsal a jedno jeho vyhotovení mu bylo předáno. Postup, kdy rozhodnutí o pořádkové pokutě je vydáno jako první úkon v řízení, tak není porušením práva na spravedlivý proces, což platí zvláště za situace, kdy proti prvoinstančnímu rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty je možno podat odvolání.

Námítka nemožnosti uložit povinnost k náhradě nákladů řízení

Zdejší soud v tomto ohledu převzal právní názor vyjádřený v rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. 11. 2013, čj. 10A 69/2012-116, kde tento soud uvedl následující: *Pro věc je podstatné ustanovení § 26 zákona o státní kontrole, ve kterém se uvádí, že na řízení o uložení pořádkové pokuty se vztahuje správní řád. Uložení pořádkové pokuty je zapotřebí odlišit od prováděné kontroly, protože tato sankce představuje následek vyplývající z provedené kontroly. V souzené věci žalobkyně porušila své povinnosti vyplývající z jejího pracovního zařízení zaviněně, přičemž soud odkazuje na předchozí pasáže rozsudku vztahující se k výhradám žalobkyně o tom, že za konkrétní nedodržení právních předpisů o kontrole neodpovídá. Protože se žalobkyně správního deliktu dopustila, pak jí vznikla povinnost hradit náklady řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu. Podle tohoto předpisu povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou vzniká tomu účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti. Žalobkyně své právní povinnosti porušila tím, že neposkytla kontrolorům součinnost pro účely provedení kontroly v oblasti potravinového práva, čímž znemožnila, aby taková kontrola byla realizována. Porušení právní povinnosti žalobkyně je proto prokázáno. Tím jí vzniká rovněž povinnost k náhradě nákladů řízení. Napadené rozhodnutí proto není v rozporu s ustanovením § 79 odst. 5 správního řádu.*

Rozhodnutí o pořádkové pokutě je výsledkem správního řízení, a právě proto, že se jedná o správní trestání, je zapotřebí daný delikt posoudit právě ve správním řízení tak, aby účastníkovi byla dána možnost hájit svá práva. Jak již bylo uvedeno, jedná se o následek vyplývající z kontroly, nejedná se o procesní instrument využitý při kontrole. Právě z toho

důvodu je tu ustanovení § 26 zákona o státní kontrole. Jestliže k uložení sankce došlo ve správním řízení, pak se nejedná o rozhodnutí zmatečné. Kontrolní orgán nese náklady vynaložené v souvislosti s prováděnou kontrolou, avšak tyto náklady je zapotřebí odlišit od nákladů, které vznikly v samostatném správním řízení o uložení sankce.

Skutková podstata deliktu je sice vymezena v § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole, avšak při právní úpravě obsažené v § 26 zákona nelze procesně postupovat jinak, než podle § 62 správního řádu. Děje se tak právě se zřetelem k ustanovení § 26 zákona o státní kontrole. Nedochází tu proto k zaměňování institutu pořádkové pokuty podle zákona o státní kontrole s institutem pořádkové pokuty podle správního řádu.

Námítka likvidační výše pokuty:

Inspektorát ve svém rozhodnutí uvedl, že následkem jednání žalobce bylo opakované znemožnění kontroly v provozovně. Uvedl, že zabránění provedení kontroly považuje za jednání závažného charakteru, neboť znemožnění provedení kontroly orgánem dozoru z důvodů, u kterých je předpoklad, že se nejedná o jednorázové porušení právního předpisu, jde zcela proti smyslu a cílům potravinového práva, které je postavené na zásadě vysoké úrovně ochrany lidského života a zdraví a ochrany zájmů spotřebitele ... a proti zájmu státu, respektive Evropské unie, účinným dozorem nad potravinami tyto cíle naplňovat. Dále Inspektorát uvedl, že výše pokuty byla stanovena tak, aby byla schopna plnit svou základní funkci, tj. funkci represivní a preventivní, a to je tehdy, jestliže je pro účastníka natolik významná, že se mu porušení nevyplatí. Svým jednáním žalobce znemožnil opakované provedení kontroly dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu. Nedodržování povinností v oblasti uvádění potravin do oběhu je zákonodárcem vnímáno jako porušení s vysokou společenskou závažností, v nejobecnější rovině vyjádřenou horní hranicí výše ukládané pokuty až 50 000 000 Kč. Uložená výše pokuty 50.000 Kč činí ani ne dvojnásobek průměrné měsíční mzdy a čtvrtinu možné horní hranice pro uložení pořádkové pokuty dle zákona o státní kontrole. Vzhledem k následku porušení, kterým je znemožnění provedení kontroly, by dle názoru orgánu dozoru bylo namíste spíše uložení pořádkové pokuty při horní hranici sazby, zejména jde-li o dvojnásobné zmaření státní kontroly. Správní orgán současně zohlednil okolnost svědčící pro nižší možnou pokutu, a to tu, že pořádková pokuta je žalobci ukládána za situace, kdy jako zaměstnanec plnil příkaz svého zaměstnavatele, byť byl tento příkaz v rozporu s platnou právní úpravou.

Žalovaný se v odůvodnění rozhodnutí o odvolání s těmito úvahami Inspektorátu ztotožnil a zároveň dodal, že hodnotí jako přitěžující okolnost tu skutečnost, že následkem protiprávního jednání žalobce bylo to, že kontrola požadavků potravinového práva v dané provozovně nemohla být ani započata. Skutečnost, že žalobce vůbec znemožnil inspektorům po zahájení kontroly vstup do prostor, kde měla být kontrola provedena, je patrně nejzásadnějším možným porušením § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole a tím nejzávažnějším možným naplněním skutkové podstaty pořádkového správního deliktu podle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole, když v důsledku tohoto jednání žalobce nebylo možné faktickou kontrolu ani započít, natož provést.

Žalobce v odvolání likvidační výši pokuty nenamítal. Jak vyplývá ze shora provedené rekapitulace, Inspektorát se touto otázkou zabýval, neboť vzal do úvahy, že uložená výše pokuty činí ani ne dvojnásobek průměrné mzdy a že tedy nemůže být pro žalobce likvidační. Žalobce vůči této úvaze v odvolání nic nenamítal a nevymezil se vůči ní ani v podané žalobě. Soudu se taková úvaha jeví jako plně logická a za situace, kdy žalobce v průběhu řízení před správními orgány v tomto směru nic konkrétního nenamítal, se jeví i jako dostatečná.

Soud pak k tomu dodává, že si je vědom toho, že pokuta v této výši je pro žalobce jistě citelná. Žalobce nicméně sám v žalobě uvádí, že jde již v pořadí o třetí poutu uloženou za obdobný pořádkový delikt. Pokud tedy ani dva předchozí postihy žalobce dostatečně nevarovaly, pak nelze správním orgánům důvodně vytýkat, že přistoupily k uložení pokuty v takové výši, aby se v majetkové sféře žalobce vskutku významně projevila a aby její negativní účinky skutečně pocítil. V této souvislosti je pak nutno odmítnout i žalobcovy poukazy na to, že pouze vyučen v oboru „řezník - prodavač“ a že v dobré víře vycházel z toho, že pokyny udělené mu jeho zaměstnavatelem jsou v souladu s právem. Za situace, kdy se již jednalo o třetí postih žalobce za to, že provedení kontroly neumožnil, je zřejmé, že žalobce si již mohl být vědom toho, že neumožněním provedení kontroly nejedná po právu. Rovněž lze poukázat na starou římskou zásadu, že „neznalost zákona neomlouvá“. V neposlední řadě pak je třeba zdůraznit i to, že fakt, že žalobce jednal na základě protiprávního pokynu svého zaměstnavatele, byl vzat do úvahy jako polehčující okolnost při úvaze o výši ukládané pokuty.

Námítka nevypořádání návrhu na spojení řízení

Žalobce v žalobě dále namítá, že žalovaný se nijak nevypořádal s jeho návrhem na spojení správního řízení s dalšími správními řízeními vedenými orgány žalovaného. Podle § 140 odst. 1 správního řádu *správní orgán může na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají těchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Spojit řízení lze i v průběhu řízení za předpokladu, že tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků.*

Z uvedeného ustanovení jednoznačně vyplývá, že spojení dvou různých správních řízení k řízení společnému je možností fakultativní, závisející výlučně na posouzení správního orgánu. Žalobce v žalobě nijak nespecifikuje, jak bylo nespojením správních řízení do jeho práv zasaženo. Žalobce tu neozřejmuje svůj náhled na to, jaký dopad by spojení dvou (v žalobě nespecifikovaných) řízení ke společnému řízení mělo a jaký jiný výsledek by tato řízení měla, pokud by ke spojení řízení došlo. Ne každá procesní vada je nutně důvodem k tomu, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil, je vždy třeba zkoumat, zda by výsledek správního řízení mohl (alespoň potenciálně) být jiný, pokud by ke zjištěné procesní vadě nedošlo. V daném případě však žalobce vůbec netvrdí, že by výsledek správního řízení mohl být jiný, pokud by ke spojení řízení došlo (resp. pokud by na jeho žádost o spojení řízení bylo řádně reagováno). Jinými slovy řečeno žalobce vůbec netvrdí, že by šlo o vadu, která mohla mít vliv na výsledek správního řízení, a již z tohoto důvodu je jeho námitka nedůvodná.

Námítka nedoručení rozhodnutí právní zástupkyni žalobce

Žalobce tu poukazuje na to, že z přípisu ze dne 11. 11. 2011 mělo být žalovanému zřejmé, že žalobce je zastoupen jako právní zástupkyní advokátkou JUDr. Marcelou Scheeovou. Navzdory tomu však nebyly žádné písemnosti jeho právní zástupkyni doručovány.

Rovněž v tomto případě žalobce tvrdí existenci procesní vady, která však zjevně nemohla mít vliv na výsledek správního řízení. Sám žalobce uvádí, že existenci právního zastoupení žalobce ve správním řízení mohl žalovaný zjistit až z přípisu ze dne 11. 11. 2011, tedy až poté, co bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí a co již žalobce sám osobně podal a následně i odůvodnil podané odvolání. Jediná písemnost, která byla žalobci poté doručována, tak bylo rozhodnutí o odvolání. Žalobce však podal správní žalobu proti tomuto rozhodnutí

o odvolání včas a prostřednictvím své právní zástupkyně. Je tedy zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí se muselo do dispoziční sféry právní zástupkyně žalobce dostat, což plyne již z toho prostého faktu, že kopie žalobou napadeného rozhodnutí byla právní zástupkyní žalobce zaslána jako příloha včas podané správní žaloby. Ze skutečnosti, že správní žaloba byla podána včas, pak jednoznačně plyne, že i kdyby skutečně bylo rozhodnutí nesprávně doručováno přímo žalobci, nijak by tím nebyl na svých právech zkrácen.

Poukazy žalobce na uložení pořádkové pokuty rovněž jednatelům jeho zaměstnavatele jsou zcela nerozhodné. Předmětem tohoto řízení před soudem je výhradně posouzení otázky možnosti uložení pořádkové pokuty žalobci za jednání, jehož se dopustil žalobce. Tato otázka byla z výše uvedených důvodů zodpovězena kladně. Otázka, zda jiným jednáním jiných osob byla či nebyla naplněna skutková podstata stejného či jiného pořádkového nebo jiného správního deliktu, je pro posouzení této věci zcela nerozhodná a nijak se nedotýká práv žalobce.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

Poučení:

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

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

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

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

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

V Praze dne 14. ledna 2015

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová