



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., v právní věci žalobce **Ing. P. P.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem Šaldova 34/466, Praha 8 - Karlín, proti žalované **České obchodní inspekci – ústřednímu inspektorátu** se sídlem Štěpánská 567/15, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí žalované č. j. 70222/12/0100/3100/12/Be/št ze dne 23. 8. 2012, ve věci správního deliktu,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žalobce je povinen zaplatit žalované na náhradě nákladů řízení částku 1 258,- Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí žalované č. j. 70222/12/0100/3100/12/Be/št ze dne 23. 8. 2012, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí ředitele Inspektorátu Moravskoslezského a Olomouckého České obchodní inspekce se sídlem v Ostravě č. j. 38926/12/3100/R0081/Vit ze dne 23. 3. 2012, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu spočívajícího v neposkytnutí součinnosti kontrolované osoby dle § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoSK“), jehož se měl dopustit tím, že jako jednatel kontrolované společnosti ZIMBO CZECHIA, s. r. o., vydal pro zaměstnance uvedené společnosti metodický pokyn, dle něhož předložení služebního průkazu není písemným pověřením ke kontrole, a v důsledku toho nebyla při kontrole provozovny na ul. Rooseveltově 520/100 v Olomouci dne 20. 9. 2011 poskytnuta zaměstnancem uvedené společnosti J. P. součinnost inspektorům České obchodní inspekce (dále jen „ČOI“). Žalobci byla uložena pokuta ve výši 25 000,- Kč.

Zásadní námitkou žalobce obsaženou v žalobě a replice ze dne 13. 11. 2014 bylo nesprávné právní posouzení v napadeném rozhodnutí, spočívající v tom, že dle žalované není třeba, aby inspektoři ČOI předkládali kromě služebního průkazu i zvláštní pověření ke kontrole. Žalobce má za to, že zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZČOI“) neobsahuje speciální úpravu provádění kontrol, která by vyloučila obecná ustanovení ZoSK, zejména pak ustanovení § 9 ZoSK, dle něhož kontrolní činnost vykonávají pracovníci kontrolních orgánů na základě písemného pověření těchto orgánů, a § 12 odst. 2 písm. a) ZoSK, podle něž kontrolní pracovníci jsou povinni kontrolované osobě předložit pověření k provedení kontroly. Argumentoval jednak obecnými zásadami interpretace právních norem, že v případě nejednoznačnosti právních norem je třeba brát v úvahu výklad pro adresáta normy nejpříznivější a který brání extenzivnímu výkladu pravomocí státních orgánů, je třeba brát ohled na požadavek srozumitelnosti a předvídatelnosti právních norem. Poukázal i na nové znění § 4 ZČOI, kde je od 1. 5. 2014 výslovně zakotveno, že služební průkaz inspektora ČOI je současně jeho pověřením ke kontrole. Zákonodárce sám reagoval na dřívější nejasnost zákonné úpravy. Žalobce zastává názor, že kontrolor musí vždy buď předložit služební průkaz a pověření ke kontrole, nebo může předložit pouze služební průkaz jedině v případě, že zvláštní zákon stanoví, že služební průkaz představuje zároveň pověření ke kontrole. Žalobce na podporu svého názoru provedl srovnávací analýzu různých norem týkajících se provádění kontrol ze strany orgánů veřejné moci. Zmínil též potřebu právní jistoty kontrolovaných osob za situace, kdy se vyskytují falešní kontrolori. Žalobce se dovolával rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 42/2004-87 ze dne 28. 7. 2005, kde soud dovodil povinnost České inspekce životního prostředí předkládat pověření k provedení kontroly a nikoli pouze předložení průkazu inspektora, a to v zájmu právní jistoty kontrolovaných osob.

Žalobce dále namítal, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť neuvádí, o jaké listiny se opírá a nevypovídá se komplexně a přesvědčivě s odvolacími námitkami. Poukázal na to, že chybí podpis oprávněné osoby (v následné replice pak

uváděl, že soud by měl zkoumat, zda byl Ing. J. P. oprávněnou osobou). Namítán byl rozpor ve vymezení skutku mezi prvostupňovým a druhostupňovým rozhodnutím. Rozhodnutí obou stupňů jsou dle žalobce nepřezkoumatelná pro vnitřní rozpor, neboť se v nich tvrdí zároveň, že ke kontrole nedošlo i že kontrola proběhla. Popis skutku a jeho právní kvalifikace jsou nedostatečné. Žalobce popírá, že by materiálně došlo k neposkytnutí součinnosti, neboť inspektoři kontrolu provedli anonymně a protokol si už mohli sepsat kdekoli bez součinnosti zaměstnanců společnosti, kde je žalobce jednatelem. K výměře trestu žalobce namítal, že tento je odůvodněn hypotetickým dopadem na jiné provozovny; žalovaná při rozhodování o odvolání již mohla zjistit, že následně byla jejím inspektorům součinnost poskytována, a proto pokuta, byť nepravomocně uložená, splnila svůj účel, a bylo na místě ji snížit či prominout. Totéž navrhl žalobce v replice i správnímu soudu. Žalobce dále namítal, že rozhodnutí neuvádí, kdy bylo vypraveno. V replice ze dne 13. 11. 2014 žalobce uvedl, že deliktně odpovědná je společnost ZIMBO CZECHIA, s. r. o., neboť žalobce se jednání, jež je mu kladeno za vinu, dopustil z pozice jednatele této společnosti; nově též uplatnil jako žalobní bod nekonkrétní vymezení rozsahu kontroly.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že podání žalobce je nepřehledné a je obtížné seznat, co je v něm žalobním bodem. Námitky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí jsou dle žalované pro svou obecnost nepřípustné. Pokud se týče neuvedení listin a důkazů v napadeném rozhodnutí, poukázala žalovaná, že toto nebylo třeba s ohledem na ryze právní charakter argumentace v odvolání žalobce. Ing. P. byl pověřován vedoucím správního orgánu k provedení úkonu v řízení v pozici jeho zástupce; spadá tedy do okruhu oprávněných osob dle § 15 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“). Žalovaná popřela, že by ve výrocích obou rozhodnutí byl jakýkoli rozpor; výrok napadeného rozhodnutí, jímž se jen potvrzuje prvoinstanční rozhodnutí, nepřipouští žádný rozpor. Příslušné právní normy, dle nichž byl žalobce postižen (§ 19 odst. 1 a § 14 ZoSK) jsou v rozhodnutích uvedena. Žalovaná připustila, že absence výslovného odkazu na kontrolní protokol je pochybením, to však nemělo vliv na práva žalobce, jemuž byl tento protokol znám, mohl se k němu vyjádřit a svou argumentací se vůbec nedotýkal skutkových zjištění, nýbrž jen právních otázek. Kontrola probíhala jen do okamžiku, kdy inspektoři vystupovali jako spotřebitelé, poté jim byla součinnosti odepřena. Nedostatek součinnosti se netýkal pouze sepsání protokolu (což samo o sobě nelze bagatelizovat). Ke kontrole samotné žalovaná poznamenala, že služební průkazy byly zaměstnanci prodejny odmítnuty nikoli proto, že by o nich měli zaměstnanci pochybnosti, ale proto, že dle pokynů žalobce vedle nich požadovali pověření ke kontrole. Samotný služební průkaz však výslovně uváděl, že opravňuje držitele k výkonu kontrolní činnosti. K výši trestu je třeba odmítnout názor žalobce, že odvolací orgán by měl od trestu upustit, pokud se porušování povinností neopakuje; to by znamenalo, že napoprvé lze spáchat cokoli, když se o toho následně upustí. Důvodem uložené sazby byla systémová, centrálně řízená nesoučinnost. K námitce, že rozhodnutí neuvádí, kdy bylo vypraveno, žalovaná uvedla, že v souladu s § 71 s. ř. je tato informace uvedena na poštovní zásilce; navíc tato skutečnost nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. K žalobcem uváděnému judikátu č. j. 4 As 42/2004-87 ze dne 28. 7. 2005 žalovaná uvedla, že žalobcem citovaná pasáž byla vyslovena toliko *obiter dictum*, a pozdější judikatura

výslovně připouští zahrnutí pověření do průkazu kontrolního pracovníka (rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 As 25/2012-34 ze dne 21. 3. 2012). U jednání dne 19. 11. 2014 pak žalovaná namítla opožděnost žalobních bodů uplatněných v replice ze dne 13. 11. 2014.

Žalobce označil jako osobu zúčastněnou na řízení společnost ZIMBO CZECHIA, s. r. o. Avšak podobně jako v případě zaměstnance společnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 136/2012-62 ze dne 29. 8. 2013), ani v případě jednatele společnosti není důvod jednat s touto společností jako se zúčastněnou osobou, neboť z návrhu ani okolností případu neplyne, že by se výsledek sporu mohl jakkoli dotknout její právní sféry.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů [dále jen „s. ř. s.“]), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Z obsahu správních spisů soud zjistil, že dne 20. 9. 2011 prováděli inspektoři ČOI kontrolu provozovny NOVÁK MASO – UZENINY společnosti ZIMBO CZECHIA, s. r. o., na adrese Rooseveltova 520/100, Olomouc, kde jim odepřel součinnost zaměstnanec J. P. Inspektoři provedli anonymně nákup potravin; po zaplacení se prokázali služebním průkazem, na němž byl mimo jiné uveden text: *„Služební průkaz opravňuje jeho držitele k výkonu kontrolní činnosti podle zákonů upravujících činnost České obchodní inspekce.“* Zaměstnanec P. požadoval na základě interního pokynu vydaného žalobcem předložení zvláštního pověření ke kontrole. Když mu nebylo předloženo, neposkytl součinnost s odkazem na metodický pokyn vydaný žalobcem a následný telefonický pokyn svého nadřízeného. Inspektoři ČOI nemohli provést kontrolu měřidel hmotnosti a sepsat v provozovně protokol. Proti zaměstnanci P. bylo zahájeno řízení o uložení pokuty, které bylo následně zastaveno. Příkazem ze dne 24. 1. 2012 byla uložena pokuta ve výši 25 000,- Kč za podíl na neposkytnutí potřebné součinnosti žalobci. Proti tomuto příkazu podal žalobce odpor. V odůvodnění odporu uvedl, že svým metodickým pokynem pouze vyžaduje plnění zákonných povinností po orgánech státní správy, kdy má zato, že kontrolu je možné provést jen na základě písemného pověření dle ZoSK. Rozhodnutím ředitele Inspektorátu Moravskoslezského a Olomouckého České obchodní inspekce se sídlem v Ostravě č. j. 38926/12/3100/R0081/Vit ze dne 23. 3. 2012 byla žalobci udělena pokuta 25 000,- Kč za skutek, jak je popsán výše. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 10. 4. 2012 odvolání, kde argumentoval ve prospěch svého výkladu ustanovení § 9 ZoSK a namítal nedostatečnou individualizaci sankce. Na žádost o doložení majetkových poměrů žalobce nereagoval. Jeho odvolání bylo následně zamítnuto napadeným rozhodnutím, jak výše uvedeno.

Podle § 9 ZoSK kontrolní činnost vykonávají pracovníci kontrolních orgánů na základě písemného pověření těchto orgánů.

Podle § 12 odst. 2 písm. a) ZoSK kontrolní pracovníci jsou povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly.

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

Podle § 14 ZoSK jsou kontrolované osoby povinny vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků. Kontrolované osoby jsou povinny v nezbytném rozsahu odpovídajícím povaze jejich činnosti a technickému vybavení poskytnout materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly.

Správní orgány spatřují delikt žalobce v tom, že v důsledku toho, že vydal shora uvedený metodický pokyn, nebyla inspektorům ČOI poskytnuta součinnost zaměstnance J. P. během jejich kontroly uskutečněná v provozovně společnosti ZIMBO CZECHIA, s. r. o., dne 20. 9. 2011 v Olomouci, jak je podrobně uvedeno ve výroku prvostupňového rozhodnutí. Uvedené vymezení skutku pokládá soud za náležité, jednoznačné a přezkoumatelné. Žalobce byl postižen jakožto účastník na deliktu, jehož hlavním pachatelem byl J. P. Žalobce tím, že vydal pro zaměstnance společnosti metodický pokyn, spáchání uvedeného deliktu zosnoval, a je proto deliktně odpovědný vedle hlavního pachatele jako organizátor dokonání deliktu. Hlavní pachatel se sice nemůže zprostit odpovědnosti poukazem na nezákonný pokyn svého zaměstnavatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 80/2013-49 ze dne 30. 9. 2013), nicméně ani zaměstnavatel se nemůže vyvinít ze svého účastenství na dokonání deliktu, jestliže jej zosnoval. Deliktně nemohla být dle ustanovení § 19 odst. 1 ZoSK odpovědná společnost ZIMBO CZECHIA, s. r. o., neboť citované ustanovení se týká pouze fyzických osob.

Jádrem sporu mezi stranami je skutečnost, zda inspektoři ČOI byli povinni do 30. 4. 2014 předkládat při kontrolách vedle svého služebního průkazu i pověření ke kontrole ve smyslu § 9 ZoSK.

Žalovaná ve svém rozhodnutí argumentovala tím, že dle § 4 odst. 2 ZČOI ve znění účinném ke dni kontroly se při plnění úkolů podle tohoto zákona inspektoři prokazují průkazy České obchodní inspekce bez vyzvání. Tím měla zato, že jsou vyloučena speciálním zákonem (ZČOI) ustanovení o předkládání písemného pověření dle ZoSK. Žalobce naproti tomu argumentoval, že teprve od účinnosti zákona č. 64/2014 Sb., kterým byl novelizován ZČOI, je v ZČOI výslovně uvedeno, že služební průkaz je současně pověřením ke kontrole. Do té doby toto výslovné ustanovení scházelo, a proto bylo na místě aplikovat ZoSK.

Soud nepřisvědčuje ani jedné ze stran sporu. Ustanovení o tom, že se inspektoři prokazují průkazy ČOI, nevylučuje ustanovení ZoSK o potřebě písemného pověření inspektorů. Potud měl žalobce pravdu. Žalobce se však mýlí, pokud má za to, že ze ZoSK vyplývá nutnost předložení pověření na zvláštní listině odlišné od průkazu inspektora. Náležitosti průkazu inspektora nebyly v předmětné době stanoveny a ze spisu je patrné, že tento průkaz obsahoval kromě identifikačních znaků i větu, která pověřovala osobu, na jejíž jméno byla vystavena, k provedení kontroly dle zákonů upravujících činnost ČOI. Jak uvedl Nejvyšší správní soud

v rozsudku č. j. 1 As 25/2012-34 ze dne 21. 3. 2012, pověření ke kontrole dle ZoSK není třeba vydávat ke každé jednotlivé kontrole, nýbrž postačí obecné pověření ke kontrolní činnosti v rozsahu oprávnění takového pracovníka. V daném případě bylo pověření dle ZoSK pojato do jedné listiny spolu s průkazem ČOI a řádně předloženo zaměstnanci společnosti, kde žalobce vykonává funkci jednatele. Služební průkaz zde nenahrazoval pověření ke kontrole, nýbrž ho zahrnoval. I z hlediska smyslu právní úpravy je třeba hledět na to, zda přeložené pověření může vzbudit u kontrolované osoby pochybnost o oprávnění kontrolujících osob ke kontrole. Jak vyplývá ze spisového materiálu, v daném případě nikdo o oprávnění inspektorů ke kontrole nepochyboval, pouze žalobce usiloval o splnění – dle jeho názoru – nutné formální podmínky spočívající v předložení zvláštní listiny, obsahující pověření ke kontrole. Takováto povinnost však ze ZoSK ne plyne, neboť dle ustanovení § 9 ZoSK postačí písemná forma pověření zachycená na jakékoli listině.

Soud nepřisvědčuje obecným žalobním námitkám o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a nedostatečném vypořádání se s odvolacími námitkami. Úvahy správního orgánu – byť vyžadovaly ze strany soudu věcnou korekci – jsou jasně formulované a odvolací námitky žalobce řádně vypořádané. Neuvedení výslovného odkazu na kontrolní protokol je jistě formální vadou, která však neměla na právní postavení žalobce vliv, neboť skutkový stav nebyl ve správním řízení předmětem sporu mezi stranami a z tvrzení žalobce je zřejmé, že byl s obsahem tohoto protokolu seznámen, neboť jeho obsahem podrobně argumentuje. Není pravdou, že by na rozhodnutí chyběl podpis oprávněné osoby; taková osoba na rozhodnutí uvedená je; ničím neodůvodněné pochybnosti o tom, zda je Ing. P. oprávněnou osobou, uvedl žalobce až v replice. Nelze také přisvědčit žalobci, že by mezi rozhodnutími první a druhé instance byl rozpor v popisu skutku. Vzhledem k tomu, že druhoinstanční rozhodnutí ve výroku žádný samostatný popis skutku neobsahuje, to ostatně ani není možné. Skutek i jeho právní kvalifikace v prvostupňovém rozhodnutí jsou jednoznačně uvedeny. To, že v odůvodnění obou rozhodnutí je skutek vyjadřován různými slovy, nepůsobí žádný rozpor. Popisy jsou vzájemně kompatibilní. Žalobcem konstruovaný rozpor mezi tím, že je uváděno, že kontrola proběhla i neproběhla, je vysvětlen průběhem kontroly, která započala anonymně (potud probíhala) a následně již nemohla probíhat pro nesoučinnost zaměstnance společnosti, kde je žalobce jednatelem. Nesoučinnost pak nespočívala pouze v neumožnění sepsu protokolu v zázemí prodejny, jak nejprve žalobce namítal, ale i v neumožnění kontroly měřidel. To, že cílem kontroly byla i kontrola měřidel, žalobce výslovně uvádí i ve své replice; byl s touto skutečností z protokolu o kontrole obeznámen. Okamžik vypravení rozhodnutí je v souladu s § 71 s. ř. uveden na poštovní zásilce, nemusí být uveden na rozhodnutí, jak se toho domáhá žalobce. U výměry trestu se soud ztotožňuje se žalovanou, že upuštění od páčání deliktů v mezidobí od vydání prvostupňového do vydání druhostupňového rozhodnutí – což navíc nebylo v odvolání namítáno! – není důvodem k upuštění od potrestání. Trest byl správními orgány odůvodněn, možnost žalobce páchat delikt v jiných prodejnách je řádným vyhodnocením nebezpečnosti pachatele a argumentem pro výchovnou funkci trestu. Pokud se týče majetkové sféry žalobce, tu přes výzvu správního orgánu nepopsal a nedoložil, nemůže proto namítat její nedostatečné zohlednění. Správní orgán správně předpokládal, že uložená pokuta pro jednatele

společnosti s několika desítkami prodejen nemůže být likvidační, nebyly-li doloženy žádné jiné zvláštní skutečnosti, týkající se jeho majetku.

Novým žalobním bodem uplatněným až v replice z 13. 11. 2014 se soud nezabýval s ohledem na koncentrační lhůtu 2 měsíců, stanovenou v § 71 odst. 2 s. ř. s.

Ze shora uvedených důvodů krajský soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., tak že žalobce je povinen zaplatit procesně úspěšné žalované náklady řízení spočívající v cestovním vynaloženém na jízdu vlakem k soudním jednáním 21. 10. 2014 a 19. 11. 2014 z Prahy do Ostravy a zpět v celkové výši 1 258,- Kč.

Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, týkající se nabytí právní moci rozhodnutí, uložil soud žalobci povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku je **možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Krajský soud v Ostravě
dne 19. listopadu 2014

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu