



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr.Hany Veberové a soudců Mgr.Marka Bedřicha a JUDr.Jitky Hroudové v právní věci žalobce **Ing.P.T.**, podnikatele, podnikajícího pod obchodním jménem **PT-SERVIS**, IČ 14972034, s místem podnikání v Praze 9, Kpt.Stránského 959/39, zastoupeného JUDr.Marcelou Scheeovou, advokátkou se sídlem v Praze 1, Štupartská 4, proti žalované **Státní zemědělské a potravinářské inspekci, inspektorátu v Praze**, se sídlem v Praze 5, Za Opravnou 300/6, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního úřadu ze dne 15.3.2012, č.j.: EY 152-4/2012

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Praze, ze dne 15.3.2012, č.j.: EY 152-4/2012, se z r u š u j e a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v částce 8.808,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce JUDr.Marcely Scheeové, advokátky.

Odůvodnění

Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, jímž bylo rozhodnuto o námitkách žalobce do opatření č. P027-10462/12 ze dne 20.2.2012, přičemž správní úřad jednak shledal námitky žalobce důvodné a proto zrušil opatření pod bodem D01 a dále námitky vůči ostatním opatřením, uvedeným pod značkou P027-10462/12C (C1 a C2) a číslem P027-10462/12/D (D02) byly shledány nedůvodnými a proto těmto námitkám vyhověno nebylo.

Žalobce v podané žalobě namítl, že napadeným rozhodnutím žalovaná rozhodla o dvou samostatných procesních úkonech žalobce, o dvojích samostatně podaných námitkách, kterými žalobce brojil do dvou samostatných opatření, uložených mu dne 20.2.2012 inspektorkou Ing. Věrou Skálovou pod samostatnými číselnými označeními. Z tohoto důvodu žalobce v první řadě namítl zmatečnost a nepřezkoumatelnost předmětného rozhodnutí, kdy jedním rozhodnutím je rozhodováno, aniž by došlo ke sloučení řízení (žalobce o tom vyrozuměn nebyl) o samostatně podaných námitkách do dvou opatření.

Žalobce v námitkách do opatření inspektorky žalované ze dne 20.2.2012, č. P027-10462/12/C, brojil, že opatření nebylo doručeno kontrolované osobě, ale panu H. jako osobě ve smyslu správního řádu neoprávněné za žalobce jednat, proto účinky doručení nemohly nastat. Dále namítal, že se jedná o akt protiprávní, zmatečný a nesplňující zákonné náležitosti a akt nepřezkoumatelný. Výrok námitkami napadeného rozhodnutí je zmatečný, není z něj jednoznačné, co je opatřením vlastně ukládáno a jak orgán dozoru rozhodl - zda zakazuje či pozastavuje či nařizuje zničení, jakož není jasné, co v něm uvedený text „nespl.podm.pr.pře“ vlastně znamená. Ohledně prostor na adrese Purkyňova není zřejmé, v čem by měl zákaz oběhu „nespl.podm.pr.pře“ vlastně spočívat. Ohledně nedoručení opatření žalovaná nesprávně a v rozporu se skutečným stavem věci námitku zamítla, přičemž úvahy o tom, že pan H. byl podle ustanovení § 15 odst.1 obchodního zákoníku v postavení zákonného zástupce, jelikož byl při provozování podniku pověřen určitou činností a tedy zmocněn ke všem úkonům, k nimž při této činnosti obvykle dochází, jsou podle názoru žalobce nesprávné. Stejně stanovisko žalovaná zaujala v žalovaném rozhodnutí i ohledně obdobných námitek žalobce, uplatněných do opatření č. P027-10462/12/D. Rozhodnutí je v těchto částech nezákonné, neboť je v rozporu se skutečným stavem a kontrolovaný subjekt nebyl zákonným způsobem seznámen s uloženými opatřeními.

Ohledně námitek, týkajících se protiprávnosti nenaplnění zákonných náležitostí, zmatečnosti a nepřezkoumatelnosti, žalovaná podle názoru žalobce odmítavý postoj k námitkám protiprávně a účelově odůvodnila odkazem na protokol č. P027-10462/12 s tím, že v něm jsou zjištěné skutečnosti a důvody, které vedly k uložení opatření. Podle názoru žalobce takovým způsobem text odůvodnění rozhodnutí nelze nahrazovat a tyto skutečnosti musí být uvedeny přímo v něm. Navíc z uvedeného protokolu se nelze dozvědět, proč by velkosklad, kde se nachází zboží v hermeticky uzavřených obalech a zafolované, měl mít umývadlo, které navíc ve skladu je. Předmětný kontrolní protokol žádné opatření v zákonné formě neobsahuje, takže nelze ani tvrdit, že opatření byla uložena a zaznamenána již v tomto protokolu.

Za nezákonné a nepřesvědčivé považuje žalobce tvrzení žalované o tom, že vymezení ukládaných opatření je dostatečné s tím, že text dále pokračuje uvedením jednotlivých bodů vztahujících se k uvedenému § 5 zákona. Pod těmito body je uveden text „specifikováno v tabulce pro jednotlivá opatření“, z čehož jednoznačně vyplývá, které konkrétní opatření se ke kterému zjištění nebo skutečnosti vztahuje. Žalobce takovéto vysvětlení, které je uvedeno v napadeném rozhodnutí, nepovažuje pro adresáta opatření za dostatečně srozumitelné tak, aby mohlo být bez dalšího plněno. Je přesvědčen o tom, že ukládaná povinnost musí být jasně právně i slovně vymezena, aby adresát rovnou na jeho základě a bez dalšího „bádání“ věděl, co má plnit a proč, popřípadě proti čemu má brojit námitkami.

Žalobce v podané žalobě rovněž namítl, že v textu žalovaného rozhodnutí je uveden text „Tímto rozhodnutím se mění opatření č. P027-10462/12/C v části I. v tabulce v řádku 3., sloupci 8. text; a) 1) na text : a) 3)“. Žalobce si není zcela jist, co uvedené znamená, ale pokud by se jednalo o změnu opatření, které napadl uvedenými námitkami, označuje rozhodnutí žalované v této části za nezákonné, neboť v případě, že by bylo možné námitkami napadené opatření rozhodnutím odvolacího orgánu měnit, což podle jeho mínění nelze, musela by žalobci běžet nová lhůta pro podání námitek - jinak by se jednalo o porušení zásady dvojinstančnosti. Ohledně toho, že se jedná o zákaz užívání prostor pro výrobu a uvádění do oběhu zemědělských výrobků, potravin nebo surovin anebo tabákových výrobků, pokud nesplňují podmínky, které umožňují uchovat zdravotní nezávadnost potravin, žalobce uvádí, že tyto podmínky narušeny nebyly. Do protokolu podával námitky, které žalovaná zamítla jako nedůvodné. Totéž platí i o doplnění adresy, uvedené v protokolu č. P027-10462/12 a jeho přílohách, přičemž žalobce byl o skutečnosti, že inspektoři se do prostor dostavili v hojném počtu bez předchozí domluvy, informován až dělníkem, který inspektory ze skladu vykázal, když bez dalšího vstoupili a nijak neprokazovali svoji totožnost. Žalobce má vypořádání se s námitkou, že není jasné, co znamená text „nespln.podm.pr.pře“, totiž že znamenají „nesplnění podmínek právních předpisů“ za právně nepřipustný postup a porušení zásady dvojinstančnosti. Totéž platí ohledně popisu zákazů a porušení platných právních předpisů odkazem na protokol. Opatření není součástí tohoto protokolu a jeho následné doplnění je nezákonné.

Z obsahu vyjádření žalovaného správního úřadu k podané žalobě vyplývá, že se jednalo o kontrolní proces před zahájením správního řízení. Při vydávání rozhodnutí o námitkách se kontrolní orgán musí řídit správním řádem a proto orgán kontroly postupoval tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a aby dotčenou kontrolovanou osobu co možná nejméně zatížil. Z tohoto důvodu orgán kontroly vydal samostatné rozhodnutí o námitkách proti protokolu a poté - z moci úřední - usnesením spojil část námitek podaných proti uloženým opatřením podle zákona č. 552/1991 Sb. o státní kontrole s námitkami, podanými proti opatřením, uloženým podle zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci. Tato rozhodnutí spolu úzce věcně souvisela, týkala se stejné kontrolované osoby, nebránila tomu povaha věci a nezasahovala do jeho práv či oprávněných zájmů. Usnesení o spojení bylo pouze poznamenáno do kontrolního spisu.

K jednotlivým žalobním námitkám žalovaný uvedl, že z protokolu ze dne 20.2.2012 jednoznačně vyplývá, že zahájení kontroly bylo oznámeno přímo Ing.P. T. Kontroly se zúčastnil pan R. H., technicko - provozní manažer, který protokol i přiložená opatření podepsal. Žalovaný jej považuje podle ustanovení § 15 odst.1 obchodního zákoníku za zákonného zástupce žalobce, jelikož byl při provozování podniku pověřen určitou činností a zmocněn ke všem úkonům, k nimž při této činnosti obvykle dochází. Vzhledem k tomu, že kontrolovaná osoba proti uloženým opatřením podala v termínu prostřednictvím právní zástupkyně námitky, byla si vědoma povinností, vyplývajících z uložených opatření.

K námitce žaloby o protiprávnosti, zmatečnosti a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaný uvedl, že v rozhodnutí o námitkách bylo uvedeno, že opatření ze dne 20.2.2012 je přílohou protokolu č. P027-10462/12, ve kterém jsou zjištěné skutečnosti a důvody, které vedly k uložení opatření, zcela jednoznačně uvedeny. To je zaznamenáno v textu opatření, který pokračuje uvedením jednotlivých bodů, vztahujících se k uvedenému ustanovení § 5 zákona, kdy pod bodem A) opatření zakazuje, pod bodem B) nařizuje zničení a pod bodem C) pozastavuje oběh. Dále uvádí text „specifikováno v tabulce pro jednotlivá opatření“.

Z uvedeného jednoznačně vyplývá, které konkrétní opatření se ke kterému zjištění a skutečnosti vztahuje. V tabulce jsou uvedeny konkrétní potraviny a prostory provozovny, kterých se dané opatření týká a další údaje, které je jednoznačně určují. Rozhodnutím ze dne 16.3.2012 došlo k opravě údaje v opatření č. P027-10462/12/C v části I., v tabulce v řádku 3. ve sloupci 8., kde se jednoznačně určuje, že se jedná o zákaz užívání prostor pro výrobu a uvádění do oběhu zemědělských výrobků, potravin nebo surovin anebo tabákových výrobků, pokud nesplňují podmínky, které umožňují uchovat zdravotní nezávadnost potravin.

Dále žalovaný uvedl, že podrobný popis zákazů a porušení platných právních předpisů byl uveden jak v kontrolním protokolu, jehož je opatření součástí, tak i přímo v opatření č. P027-10462/12/C v části I. pod textem „porušená právní povinnost“ u jednotlivých opatření. Nebylo zde však uvedeno porušení konkrétních právních předpisů, pouze popis porušení. Proto byl rozhodnutím k opatření ze dne 20.2.2012 doplněn o text „Z výše uvedeného vyplývá, že jsou na výrobku uvedeny dvě data minimální trvanlivosti. Uvedením dvou dat minimální trvanlivosti, kdy je jedno prošlé, vyplývá snaha prodloužit datum minimální trvanlivosti a uvést spotřebitele v omyl“ následujícím textem „Tím, že uvedla kontrolovaná osoba do oběhu klamavě označenou potravinu, porušila ustanovení čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady ES 178/2002“.

Kontrolní orgán se neztotožnil s tvrzením kontrolované osoby o tom, že nebyla dokončena kontrola značení výrobku, který byl předmětem opatření P027-10462/12/C, neboť potravina již byla označena českou přelepkou a původní DMT (datum minimální trvanlivosti) bylo téměř odstraněno. Uváděním do oběhu se podle ustanovení § 2 písm.c) zákona č. 110/1997 Sb. rozumí i skladování potravin.

Žalobce na oprávněnosti námitek a následné právní vadnosti žalovaného rozhodnutí trvá a zastává názor, že se žalovaná pokusila dodatečně zhojit vady předmětného opatření, což je nepřípustné a porušuje to zásadu dvojinstančnosti. Tento názor žalovaný považuje za nesprávný, neboť nešlo o změnu zjištěných pochybení, která byla popsána v kontrolním protokolu, ani o změnu uložených opatření, ale pouze a jen o jejich doplnění a o opravu chyby v psaní. Tato oprava nezměnila smysl ani skutkovou podstatu, protože zákaz se vztahoval nikoli na výrobu, ale na užívání prostor. Chráněný zájem ani kvalifikace jednání žalobce se nezměnily. Uvádění nesprávných údajů na obalu, určeném pro spotřebitele, i nadále poškozovalo oprávněné zájmy spotřebitelů, jelikož jim byla omezena možnost vybírat se znalostí věci potraviny za účelem konzumace. Cílem konání kontrolního orgánu zůstalo i nadále zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a současně zajistit ochranu zájmů spotřebitele, ke kterým se řadí právo spotřebitele na úplné a pravdivé informace.

Žalovaný odvolací správní úřad setrval na svém názoru, že prostředí provozovny, ve kterém byly potraviny uloženy respektive skladovány a které bylo popsáno v protokolu č. P027-10462/12, nebylo vhodné k tomu, aby v něm potraviny byly nadále uloženy. Vzhledem k tomu, že však byly uloženy v obalech, které zabráňovaly jejich okamžitému poškození, bylo kontrolované osobě umožněno přesunout je do prostředí, které by bylo jako sklad potravin vhodnější, dokud prostory nebudou upraveny tak, aby mohly splňovat hygienické podmínky určené pro sklad potravin. Kontrolní pracovníci nemají v povinnostech předem oznamovat své kontroly kontrolovaným osobám, žalobce neoznámil činnost v dané provozovně, byť mu tato povinnost je zákonem č. 110/97 Sb. uložena, na domě nebylo uvedeno číslo popisné a dotaz inspektorů, týkající se přesné adresy, nebyl zodpovězen. V protokolu je uvedeno, jakým způsobem se inspektoři prokázali služebními průkazy a pověřením ke kontrole a pokud je

pracovník kontrolované osoby ze skladu vykázal, šlo o protiprávní jednání, neboť v daný okamžik nebyla inspektorům inspekce poskytnuta součinnost. Vzhledem k tomu, že se následně po telefonátu se žalobcem dostavil pracovník žalobce pan H., nebyla tato skutečnost ohledně vykázání ze skladu do protokolu zaznamenávána.

Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 8.10.2013 zástupce žalovaného správního úřadu odkázal na obsah odůvodnění obou vydaných správních rozhodnutí v prvním i druhém stupni a na obsah vyjádření k podané žalobě. Správní úřad vykonává dozor nad kvalitou a způsobem uvádění potravin na trh. Uzavřel, že žalobce se nepochybně dopustil nepřipustného jednání v rozporu s právním řádem podle ustanovení § 11 odstavec 1 písm.d/ zákona č. 110/1997 Sb. s úmyslem nepovoleným jednáním dosáhnout maximálního zisku. Podle názoru žalovaného byly naplněny veškeré zákonné podmínky pro vydání uvedených opatření, jež splňují všechny náležitosti. Žalobce a jeho právní zástupkyně se jednání soudu nezúčastnili, zástupkyně žalobce svoji nepřítomnost včas omluvila.

Z obsahu spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním úřadem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

Dne 20.2.2012 provedla Státní zemědělská potravinářská inspekce, inspektorát v Praze, kontrolu podle zákona o státní zemědělské a potravinářské inspekci u kontrolované osoby Ing.P. T., PT-SERVIS, na provozovně v Úvalech, Purkyňova ulice, přičemž při kontrole byl přítomen zástupce kontrolované osoby technicko - provozní manažer pan R. H. Při kontrole bylo zjištěno podle protokolu č. P027-10462/12 následující:

V provozovně byly skladovány potraviny, kdy text na etiketě na víčku okurek Kornišonek v kořeněném sladkokyselém nálevu s cukrem o hmotnosti 330 g uváděl minimální trvanlivost do 31.12.2013, avšak na boční straně víčka je znatelné datum 15.7.2011. Toto datum bylo na některých výrobcích velmi málo znatelné a z tmavé šmouhy kolem data vyplývá, že s datem bylo manipulováno a byla snaha ho odstranit. Na paletě byly namíchány dva druhy okurek, označených stejnou kulatou etiketou na víčku okurky Kornišonky v kořeněném sladkokyselém nálevu s cukrem. Boční etiketa na skle je celá v jazyce německém, kde je uveden text Mindestens halbar bis siche Deckel a na boční straně víčka jsou částečně smazána data 15.7.2011 a šarže L8197.

Dále bylo kontrolou zjištěno, že v prostorech budovy jsou v pěti patrech skladovány konzervářské výrobky, veškeré prostory byly vyhodnoceny jako nevyhovující pro skladování potravin, když ve dvou patrech byl zjištěn zápach po kouři, stěny a vstup byly silně ohořelé, odlučovaly se z nich částečky ohořelé malby a zdiva, ve všech patrech byly stopy po zatékání vody do provozovny, ze stěn a stropů docházelo k odlučování velkého množství zdiva, ve všech patrech byl na podlahách zjištěn nános nečistot, opadané zdivo, prach a zbytky potravin, veškeré skladované potraviny byly silně zaprášené, v suterénu byly zjištěny stopy po působení škůdců (okousaný polystyren), v prostoru skladu nebyly zjištěny žádná umyvadla, která by byla vhodně umístěná a napojená na přívod tekoucí pitné vody, ve skladovacích prostorech v suterénu nebylo funkční osvětlení a pohyb byl možný pouze s baterkou a na stěnách byly zjištěny okem viditelné černé plísně. Nikde v prostorách skladu nebyly nalezeny deratizační pastičky.

Na základě výše uvedeného kontrolního protokolu uložil správní úřad prvního stupně žalobci opatření k odstranění zjištěných nedostatků a to opatření č. P027-10462/12/D, podle

něhož pod bodem D01 zašle kontrolovaná osoba informaci o prokazatelném způsobu naložení s potravinami a pod bodem D02 zajistí přemístění veškerých potravin z nevyhovujících prostor skladu a zašle informace, kam byly potraviny přemístěny. Dále opatřením č. P027-10462/12/C správní úřad prvního stupně zakázal, nařídil zničení či pozastavil oběh u potravin podle tabulky, specifikované pro jednotlivá opatření C, C1 a C2.

Proti protokolu č. P027-10462/12 ze dne 20.2.2012 podal žalobce prostřednictvím své právní zástupkyně dne 27.2.2012 námitky, v nichž namítal, že kontrola proběhla v rozporu se zákonem a sepsaný protokol je v rozporu se skutečným stavem věci. Dále žalobce prostřednictvím své právní zástupkyně podal dne 28.2.2012 námitky do opatření č. P027-10462/12/D s odůvodněním, že předmětné opatření je aktem neurčitým, zmatečným a nezákonným, není z něj zřejmé, na základě jakých závažných kontrolních zjištění je vydáváno, jakého konkrétního nedostatku má být dosaženo odstraněním a namítal, že písemné vyhotovení opatření nebylo doručováno kontrolované osobě, nýbrž osobě ve smyslu správního řádu neoprávněné za žalobce jednat.

Dne 29.2.2012 podal žalobce prostřednictvím své právní zástupkyně zároveň námitky do opatření č. P027-10462/12/C ze dne 20.2.2012, v nichž namítal, že v tomto opatření nebylo výslovně specifikováno, v čem má porušení spočívat, co je v ustanoveních, uvedených v opatření, konkrétně zakotveno, kam má náprava uloženým opatřením směřovat a adresát státní správy není schopen kvalifikovaně seznat, co bylo opatřením míněno.

Spisový materiál správního úřadu obsahuje záznam ze dne 12.3.2012 o usnesení, poznamenaném do spisu, z něhož vyplývá, že správní úřad z úřední povinnosti rozhodl o spojení námitek podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů a námitek podle zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, poznamenaných do kontrolního spisu P027-10462/11, ke společnému rozhodnutí.

Rozhodnutím o námitkách do opatření č. P027-10462/12 ze dne 20.2.2012, vydaným dne 15.3.2012 pod č.j. EY152-4/2012, vyhověl žalovaný správní úřad námitce žalobce proti opatření, uloženému tímto pod bodem D01 a námitky proti bodům C1, C2 a D02 shledal nedůvodné a nevyhověl jim. Rozhodnutím o námitkách do protokolu P027-10462/12 ze dne 20.2.2012, vydaným dne 16.3.2012 pod č.j.: EY152-5/2012, nevyhověl žalovaný správní úřad námitkám proto protokolu ze dne 27.2.2012, č. P027-10462/12.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním úřadem z hlediska uplatněných žalobních námitek a při přezkoumání podávané žaloby vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen s.r.s.). Věc soud posoudil takto:

Žalobce se včas podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, jímž bylo částečně vyhověno námitkám žalobce a částečně byly zamítnuty námitky žalobce do opatření ze dne 20.2.2012, č. P027-10462/12, podle něhož byla žalobci uložena povinnost zajistit přemístění veškerých potravin z nevyhovujících prostor skladu, zaslat správnímu úřadu informace, kam byly potraviny přemístěny a dále správní úřady žalobci zakázaly, nařídily zničení či pozastavily oběh u potravin podle tabulky, specifikované pro jednotlivá opatření.

V první žalobní námitce žalobce namítl, že napadeným rozhodnutím žalovaný odvolací správní úřad rozhodl o dvou samostatných procesních úkonech žalobce, o dvojích samostatně podaných námitkách, kterými žalobce brojil do dvou samostatných opatření, uložených mu dne 20.2.2012 inspektorkou Ing. Věrou Skálovou pod samostatnými číselnými označeními. Z tohoto důvodu žalobce v první řadě namítl zmatečnost a nepřezkoumatelnost předmětného rozhodnutí, kdy jedním rozhodnutím je rozhodováno, aniž by došlo ke sloučení řízení (žalobce o tom vyrozuměn nebyl) o samostatně podaných námitkách do dvou opatření.

Uvedenou žalobní námitku soud neshledal důvodnou. Podle ustanovení § 142 odstavec 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, může správní orgán na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají stejného předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků. Podle ustanovení § 142 odstavec 4 správního řádu se takové usnesení pouze poznamená do spisu. V daném případě obsahuje spisový materiál záznam ze dne 12.3.2012 o usnesení poznamenáním do spisu a s ohledem na právní úpravu institutu oznámení usnesení podle ustanovení § 76 odstavec 3 nezakládá skutečnost, že žalobce o tomto usnesení nebyl vyrozuměn, zmatečnost či nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

Nedůvodnou shledal městský soud rovněž námitku, ve které žalobce namítal, že opatření nebyla doručena kontrolované osobě, ale panu H. jako osobě ve smyslu správního řádu neoprávněné za žalobce jednat, proto účinky doručení nemohly nastat.

Podle ustanovení § 15 odstavce 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále též ObchZ), lze dospět k závěru, že úprava jednatelského oprávnění osoby pověřené u podnikatele při provozování jeho podniku určitou činností se nachází na rozhraní mezi zákonným a smluvním zastoupením. Smluvní charakter tohoto zastoupení lze spatřovat v tom, že osoba musí být podnikatelem pověřena, tedy že musí dojít k více či méně formálnímu svěření určité činnosti či určitého pracovního úkolu, které s sebou může přinést i potřebu realizace předem nespecifikovaných právních úkonů. Zároveň však toto „pověření“ nemá dle formulace ustanovení § 15 odst. 1 ObchZ charakter zmocnění k těmto právním úkonům, není tedy udělením plné moci. Naopak, pověření je třeba chápat pouze jako přidělení určité pracovní pozice či stanovení úkolu vykonat specifikovanou činnost či činnosti. Primárním úmyslem podnikatele není udělit oprávnění jednat jeho jménem v daném rozsahu, ale vymezit či charakterizovat pracovní úkoly určité osoby v rámci pozice, do které je z hlediska pracovní a organizační struktury provozu podniku zařazena. Jednatelské oprávnění této osoby je pouze zákonným důsledkem tohoto pověření, kterému se však podnikatel nemůže jakkoli vyhnout. V ustanovení § 15 upravuje obchodní zákoník jeden z případů zákonného zastoupení podnikatele.

K tomu, aby došlo k zákonnému zmocnění se všemi důsledky předpokládanými v ustanovení § 15 ObchZ, je nezbytné splnění dvou zákonných podmínek. První z nich, jak již bylo výše uvedeno, je pověření osoby určitou činností. Pověřenou osobou nemusí být pouze zaměstnanci podnikatele, tedy osoby v pracovním poměru nebo osoby vykonávající činnosti na základě některé z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Pověření určitou činností je třeba chápat extenzivně, tedy jako jakékoli vymezení rozsahu úkolů či činností, které má osoba pro podnikatele vykonávat či vykonat. Charakter či obsah právního vztahu mezi podnikatelem a pověřenou osobou, jakož i délka trvání tohoto vztahu, není pro vznik jednatelského oprávnění rozhodující. Může jít proto o vztah obchodně-právní, občanskoprávní i pracovněprávní. Vyloučeny jsou však činnosti vykonávané na základě smlouvy mandátní a

smlouvy o obchodním zastoupení, u nichž je oprávnění jednat spojeno vždy s udělením plné moci, ať již se tak stane přímo ve smlouvě nebo mimo ni. Lze doporučit, aby vymezení pověření a činnosti, která má být pro podnikatele vykonána či vykonávána, bylo provedeno co možná nejjasněji a nejpřesněji. Jen tak je možné zajistit, aby i rozsah jednatelského oprávnění pověřené osoby byl seznatelný a srozumitelný pro třetí osoby.

Druhou zákonnou podmínkou je, že činnosti, k nimž je osoba podnikatelem pověřena, musí být vykonány či vykonávány v souvislosti s provozováním jeho podniku. Touto formulací obchodní zákoník vymezil a zároveň též omezil jednatelské oprávnění pověřené osoby pouze na ty právní úkony, které mají vazbu na podnik, jehož vlastníkem je podnikatel, a které jsou uskutečňovány v rámci provozování tohoto podniku. Z jednatelského oprávnění pověřené osoby jsou tak vyloučeny právní úkony, které by se dotýkaly přímo podnikatele (rozum. jeho osoby, jako zařizování soukromých záležitostí apod.), ale též právní úkony, které by sice souvisely s výkonem podnikání, ale které by nebyly úkony, k nimž dochází při provozu podniku. Může být sporné, zda by podnikatele uskutečněný právní úkon zavazoval, pokud by pověřená osoba překročila rámec podnikatelské aktivity podnikatele, tj. předmět jeho podnikání. Domnívám se, že hodnocení takové situace by bylo závislé na okolnostech konkrétního případu, neboť k platnosti a závaznosti právního úkonu by muselo být prokázáno, že i přes překročení předmětu podnikání byl úkon realizován v souvislosti s provozováním jeho podniku, a dále též že třetí osoba přesto o překročení jednatelského oprávnění nevěděla ani vědět nemohla. Lze mít za to, že předložení takových důkazů bude v praxi velmi obtížné.

Rozsah jednatelského oprávnění pověřené osoby vymezuje obchodní zákoník za použití kritéria obvyklosti právních úkonů, přičemž tuto obvyklost vztahuje k činnosti při provozování podniku, k níž byla osoba pověřena. Obvyklost není zákonem blíže specifikována, a tak ji bude třeba posuzovat vždy podle okolností konkrétního případu, a to s přihlédnutím ke způsobu a obsahu pověření, druhu a rozsahu vykonávané činnosti a předmětu provozování podniku. Bude-li i přesto v praxi panovat o rozsahu obvyklosti právních úkonů nejistota, lze doporučit udělení plné moci, aby jednatelské oprávnění pověřené osoby bylo zřejmé a snadno průkazné. Případy, kdy přesto dojde k překročení rozsahu jednatelského oprávnění pověřené osoby, řeší ustanovení § 15 odst. 2 ObchZ.

Z uvedeného vyplývá, že obchodní zákoník nevyžaduje žádné formální vnitropodnikové zařazení pověřené osoby v rámci organizační struktury podniku a proto zcela postačí faktické pověření určitou činností při provozování podniku. Tyto předpoklady byly pro účely provedené kontroly a sdělení přijatých opatření žalobci prostřednictvím pana R. H., technicko - provozního manažera, který protokol i příložená opatření podepsal, podle názoru soudu dostatečně naplněny pro závěr o tom, že došlo k účinnému doručení.

Naproti výše uvedenému soud shledal důvodnou žalobní námitku, v níž žalobce vyjádřil názor, že žalobou napadené rozhodnutí je protiprávní, nenaplnuje zákonné náležitosti, je zmatečné a nepřezkoumatelné. Z obsahu podané žaloby je zřejmé, že žalobce namítá v podstatě pouze procesní pochybení správních úřadů, pokud jde o vlastní skutková zjištění, víceméně se v žalobě o těchto skutečnostech nezmiňuje. Pokud jde o vytýkaná procesní pochybení, soud má za to, že v případě, kdy je určitému subjektu ukládána povinnost, je třeba dbát ve zvýšené míře toho, aby výrok rozhodnutí správního úřadu byl zcela jasný, určitý, srozumitelný, aby nepřipouštěl dvojí výklad a bylo na první pohled zřejmé, co se po tomto subjektu vyžaduje. Těmto požadavkům napadené rozhodnutí ve spojení s prvostupňovým

neodpovídá. Je tomu tak proto, že správními úřady obou stupňů použitý způsob formulace výroků napadených opatření je nutno považovat za matoucí a nejasný.

V další žalobní námitce poukázal žalobce na odmítavý postoj žalovaného odvolacího správního úřadu k námitkám, kdy se žalovaný protiprávně a účelově odkázal na protokol č. P027-10462/12 s tím, že v něm jsou zjištěné skutečnosti a důvody, které vedly k uložení opatření. Podle názoru žalobce takovým způsobem text odůvodnění rozhodnutí nelze nahrazovat a tyto skutečnosti musí být uvedeny přímo v něm. Navíc z uvedeného protokolu se nelze dozvědět, proč by velkosklad, kde se nachází zboží v hermeticky uzavřených obalech a zafoliované, měl mít umývadlo, které navíc ve skladu je. Předmětný kontrolní protokol žádné opatření v zákonné formě neobsahuje, takže nelze ani tvrdit, že opatření byla uložena a zaznamenána již v tomto protokolu.

Uvedená námitka je důvodná. Podle zákona č. 146/2002, o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o inspekci), je inspektor oprávněn ukládat opatření k odstranění zjištěných nedostatků, avšak jeho náležitosti tento zákon neupravuje, když v ustanovení § 5 odstavec 2 pouze stanoví, že opatření oznámí inspektor kontrolované osobě a neprodleně o něm učiní písemný záznam. V případě uložení opatření k zajištění uvede v písemném záznamu též důvod zajištění, popis zajištěných zemědělských výrobků, potravin anebo tabákových výrobků a jejich množství. Z citovaného ustanovení tedy pouze vyplývá, že o opatření se musí učinit písemný záznam a že má mít určité obsahové náležitosti. Aniž by v první větě citovaného ustanovení bylo cokoli uvedeno o obsahových náležitostech opatření, ve druhé větě se hovoří o tom, že v případě opatření k zajištění se "uvede též", z čehož lze dovodit, že nad rámec obvyklých náležitostí opatření je v případě opatření k zajištění nutné uvést ještě náležitosti další. Přes uvedené je podstatné, že zákon o inspekci nevymezuje obsahové náležitosti opatření, nestanoví ani, že nemá mít náležitosti žádné či že opatření obsahuje pouze výrok. Citovaný zákon současně nevylučuje použití správního řádu, ale neobsahuje ani ustanovení, které na použití správního řádu odkazuje. Náležitosti opatření, které bylo uloženo v průběhu kontroly, nestanoví ani zákon o státní kontrole. Z těchto důvodů je nutné aplikovat ustanovení § 180 odstavec 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, podle kterého tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.

Z ustanovení § 9 správního řádu lze dovodit, že rozhodnutím je takový úkon správního orgánu, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. V dané věci bylo uloženo opatření podle ustanovení § 5 odstavce 1 zákona o inspekci. Opatřením správního orgánu byla stěžovateli uložena povinnost, a proto je nutné toto opatření považovat za rozhodnutí, tj. úkon správního orgánu, jímž se v určité věci zakládají povinnosti jmenovitě určené osobě. Vydávají-li správní orgány rozhodnutí podle zákona o inspekci, přičemž tento zákon v celém rozsahu řízení neupravuje, je nutné v řízení postupovat podle správního řádu. Ke stejnému závěru, tj. k nutnosti aplikace správního řádu na věci neupravené zákonem o inspekci či jiným právním předpisem, je možné dospět také aplikací ustanovení § 1 odstavec 1 správního řádu, které stanoví, že správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Protože účastník řízení vykonává působnost v oblasti veřejné správy na základě zákona o inspekci a

dalších právních předpisů, je nutné na jeho postup při vydávání rozhodnutí aplikovat správní řád (z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9.6.2010, č.j. 7As 33/2010 – 99, dostupného na www.nssoud.cz).

Obsah a forma rozhodnutí je upravena v ustanovení § 67 správního řádu a náležitosti rozhodnutí v ustanoveních § 68 a 69 citovaného zákona. Podle ustanovení § 68 odstavec 3 správního řádu je v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Rozhodnutí nemusí obsahovat odůvodnění tehdy, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví. Obdobnou úpravu správní řád obsahuje v ustanovení § 150 odstavec 5 v souvislosti s příkazem, kdy lze odůvodnění příkazu nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením účastníka řízení, že s uložením povinnosti souhlasí. Žádná ze zmíněných alternativ v případě žalobce nenastala. Jak vyplývá z ustanovení § 143 správního řádu, dokonce i v případě, jsou-li rozhodnutím ukládány povinnosti na místě, zpravidla z důvodu nebezpečí z prodlení, je nutné rozhodnutí vyhotovit písemně a bez zbytečného dokladu doručit dodatečně. Správní úřad je v takových případech oprávněn pouze rozhodnutí před jeho písemným vyhotovením ústně vyhlásit. V ustanovení § 67 odstavci 2 správního řádu je stanoveno, že se rozhodnutí vyhotovuje v písemné formě s tou výjimkou, že se v této formě nevyhotovuje, stanoví-li tak zákon. V takovém případě se výroková část rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o opravném prostředku pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam, který obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. I takto vyhotovený záznam však musí obsahovat odůvodnění v rozsahu ustanovení § 68 odstavce 3 správního řádu, neboť v ustanovení § 67 odstavec 2 správního řádu není stanoveno, že v tomto případě má odůvodnění obsahovat jiné náležitosti.

Stanoví-li tedy ustanovení § 5 odstavec 2 zákona o inspekci, že opatření oznámí inspektor kontrolované osobě a neprodleně o něm učiní písemný záznam, aniž by zákon stanovil obsahové náležitosti záznamu, je nezbytné, aby splňoval náležitosti stanovené v ustanovení § 67 odstavec 2 správního řádu a jeho odůvodnění náležitosti podle ustanovení § 68 odstavce 3 správního řádu. Je jistě možné akceptovat, aby opatření bylo součástí kontrolního protokolu, avšak v takovém případě je třeba trvat na tom, aby protokol obsahoval jak náležitosti protokolu uvedené v ustanovení § 15 odstavců 1 a 2 zákona o státní kontrole, tak náležitosti opatření podle ustanovení §§ 67 a 68 správního řádu. Zároveň je nutné jednotlivé náležitosti vymezit přehledně tak, aby bylo zřejmé, jaké náležitosti se vztahují ke kontrolnímu protokolu a jaké k uloženému opatření. Kontrolovaná osoba má, v případě, že s opatřením nesouhlasí, právo podat proti němu námitky (ustanovení § 5 odst. 3 zákona o inspekci), a proto je k účinné ochraně jejích práv nezbytné, aby se jí dostalo jasné informace o jednotlivých náležitostech opatření. Pokud by opatření neobsahovalo řádné odůvodnění, tj. uvedení důvodů svého výroku nebo výroků, podkladů pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí, ztratilo by řízení o námitkách zcela svůj smysl. Kontrolovaná osoba by nebyla schopna k ochraně svých práv proti nevysloveným závěrům správního orgánu konkrétním způsobem formulovat své námitky. Nelze akceptovat, aby se kontrolovaná osoba o skutečnostech, které měly být již v opatření, dozvěděla teprve z rozhodnutí o námitkách. Takový postup by byl v rozporu se zásadou dvojinstančnosti a řízením o námitkách by se tak

v podstatě stalo řízení soudní, neboť teprve v žalobě proti rozhodnutí o námitkách by kontrolovaná osoba mohla relevantním způsobem zpochybňovat zákonnost postupu správních orgánů.

Výše uvedeným principům soudnímu přezkumu podrobená rozhodnutí žalovaného správního úřadu neodpovídají. Soud přisvědčil žalobci v názoru, že text odůvodnění rozhodnutí nelze nahrazovat způsobem, který zvolil jak správní úřad prvního stupně, tak žalovaný odvolací správní úřad. Použitý způsob formulace výroků opatření není jednoznačný a určitý, rozhodné skutečnosti musí být uvedeny přímo ve výrocích, tím spíše, že ani protokol o provedené kontrole nevypovídá zcela určitě a srozumitelně o tom, proč velkosklad se zbožím v hermeticky uzavřených obalech a zafoliované, měl mít umývadlo, to vše za situace, kdy žalobce v námitkách uváděl, že umývadlo ve skladu je. Předmětný kontrolní protokol žádné opatření v zákonné formě neobsahuje, takže nelze souhlasit se závěry žalovaného o tom, že opatření byla uložena a zaznamenána již v tomto protokolu. Vymezení ukládaných opatření soud neshledal dostatečné tam, kde text výroků pokračuje uvedením jednotlivých bodů, vztahujících se k uvedenému ustanovení § 5 zákona o inspekci. Pod těmito body je uveden text „specifikováno v tabulce pro jednotlivá opatření“, z čehož má vyplývat, které konkrétní opatření se ke kterému zjištění nebo skutečnosti vztahuje. Soud se ztotožnil s názorem žalobce o tom, že je-li mu napadenými opatřeními ukládána povinnost, musí být tato povinnost zcela jasně právně i slovně vymezena takovým způsobem, aby adresát opatření rovnou na jeho základě a bez dalších úvah co který výrok fakticky pro jeho činnost znamená věděl, co, jak a proč má plnit a případně proti čemu má brojit námitkami či žalobou ve správním soudnictví. Z hlediska přezkumu řádně formulovaného, určitého a srozumitelného výroku rozhodnutí ve správním řízení se soudu použití tabulek, grafů a nadměrného používání zkratk, jeví jako nevyhovující a v případě posuzovaném nyní soudem mají nedostatky výroků a odůvodnění napadených opatření za následek, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné pro nepřezkoumatelnost a nedostatek důvodů rozhodnutí.

Soud na základě výše uvedeného odůvodnění postupoval podle ustanovení § 76 odst.1 písm. a/ s.ř.s. a napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů zrušil a v souladu s ustanovením § 78 odst.4 s.ř.s. vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (ustanovení § 78 odst. 5 s.ř.s.).

Na žalovaném správním úřadu nyní bude, aby se znovu zabýval námitkami, vznesenými žalobcem proti uvedeným opatřením správního úřadu prvního stupně, s ohledem na výše uvedené se řádně a úplně vypořádal se všemi námitkami žalobce a se skutkovými a právními závěry, vyjádřenými v odůvodnění tohoto rozsudku a své závěry znovu zohlednil při posouzení námitek žalobce a vydání nového rozhodnutí.

Vzhledem ke skutečnosti, že soud shledal vady napadeného rozhodnutí podle ustanovení § 76 odstavec 1 písm.a/ s.ř.s., pro které lze rozhodnutí zrušit i bez jednání, nevyhověl soud žádosti zástupkyně žalobce o odročení ústního jednání a podle ustanovení § 51 odstavec 1 s.ř.s. o věci jednal a rozhodl v nepřítomnosti zástupkyně žalobce.

Žalobce měl se svojí žalobou úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst.1 s.ř.s. Tyto náklady spočívají v nákladech souvisejících se zastoupením advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném v době uskutečnění úkonů právní služby za dva úkony právní služby po 2.100,- Kč (za převzetí věci, sepsí žaloby) a dva režijní paušály po 300 Kč. Celkem tedy činí

náklady na právní zastoupení 4.800,- Kč. Součástí odměny zástupkyně žalobce je rovněž částka 1.008,- Kč, odpovídající 21% dani z přidané hodnoty, neboť zástupkyně žalobce soudu doložila, že je plátcem této daně. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč. Na základě uvedeného soud přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení ve výši 8.808,- Kč.

P o u č e n í

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 v Brně, Moravské náměstí 6. 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 ustanovení § 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 8.října 2013

JUDr. Hana V e b e r o v á ,
předsedkyně senátu