



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu MUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Jarmily Ďáskové a Mgr. Petra Sedláka v právní moci žalobce **O. Z.**, zastoupeného JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou se sídlem Štupartská 4, Praha 1 – Staré město, proti žalované **Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ústřednímu inspektorátu**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce ze dne 18.9.2011, č.j. BE918-2/99/5/9/2011-SŘ,

t a k t o :

I. Žaloba **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 18.9.2011, č.j. BE918-2/99/5/9/2011-SŘ žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, (dále jen správní orgán I. stupně) ze dne 20.5.2011, č.j. EC156-1/D/99002/1/2011-SŘ. Tímto rozhodnutím byla žalobci podle § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákona o státní kontrole), uložena pořádková pokuta ve výši 10.000,-Kč, neboť dne 16.5.2011 nepustil inspektorku Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen inspektorka SZPI) za účelem provedení kontroly dodržování předpisů potravinového práva do provozovny na adrese Mostní 731, Kralupy nad Vltavou, jejímž provozovatelem je společnost ZIMBO Czechia, s.r.o., která měla být v daném případě i kontrolovanou osobou. Tímto jednáním žalobce bylo způsobeno, že kontrolovaná osoba ZIMBO Czechia, s.r.o. nesplnila povinnost podle § 14 odst. 1 zákona

o státní kontrole, resp. nebyly vytvořeny základní podmínky pro provedení kontroly tím, že nebyla poskytnuta součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků podle § 11 písm. a) zákona o státní kontrole.

Žalovaná v odůvodnění rozhodnutí o odvolání odmítla tvrzení žalobce, že nebyl oprávněn zastupovat kontrolovanou společnost ZIMBO Czechia, s.r.o. v záležitostech výkonu státní správy s poukazem, že je toliko jejím zaměstnancem. Podle žalované byl žalobce zmocněn ke všem úkonům, k nimž obvykle dochází při výkonu činnosti vedoucího provozovny, včetně zastupování kontrolované osoby při kontrole.

Žalovaná se neztotožnila ani s námitkou, že pověření inspektorky SZPI neobsahovalo údaj o tom, kdy a na které konkrétní provozovně je inspektorka SZPI oprávněna provést kontrolu. Lpění na uvádění data a rozsahu kontroly v pověření by znemožňovalo výkon dozoru v oblasti potravinového práva a mohlo by vést k ohrožení bezpečnosti potravin.

Žalovaná dále uvedla, že absence údaje o datu vypravení rozhodnutí správního orgánu I. stupně je pouze formální vadou nezpůsobující nezákonnost rozhodnutí. Námitku, že poučení neobsahuje údaj o tom, od kterého dne se počítá odvolací lhůta, označila žalovaná za zmatečnou, neboť tento údaj v napadeném rozhodnutí nechybí. Žalovaná dále uvedla, že z údajů uvedených v poučení rozhodnutí I. stupně je seznatelné, ke kterému správnímu orgánu mělo být odvolání adresováno a který správní orgán měl o odvolání rozhodovat.

Žalovaná připustila, že uložená pokuta nebyla dostatečně individualizována, avšak s odkazem na to, že řízení prvostupňové i odvolací tvoří jediný celek, pokutu ve svém rozhodnutí individualizovala sama. Především označila neumožnění ani pouhého vstupu do prostor kontrolované osoby za nejzásadnější možné porušení § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole a tedy i nejzávažnější naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 19 odst. 1 téhož zákona. Uložená výše pokuty tedy není v hrubém nepoměru k závažnosti následku jednání žalobce. Úvahy žalované spolu s úvahami správního orgánu I. stupně dostatečně odůvodňují uložení pokuty ve výši 10.000,-Kč. K námitce, že nebylo přihlédnuto k osobním poměrům žalobce, žalovaná odkázala na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20.4.2010, č.j.1As 9/2008 – 133, v němž se uvádí, že není povinností správního orgánu vždy tyto poměry zkoumat. Za likvidační nelze považovat výši pokuty proto, že nepředstavuje ani polovinu průměrné hrubé měsíční nominální mzdy žalobce a ten ani její likvidační účinek nenamítá. Žalovaná nepřisvědčila ani námitce žalobce, že není na místě uložení povinností k náhradě nákladů řízení, a to s ohledem na skutečnost, že se jedná o správní řízení podle § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád).

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 8.8.2012, č.j. 31A 85/2011 – 67 žalobu posoudil, přezkoumal napadené rozhodnutí žalované i rozhodnutí správního orgánu I. stupně a vrátil věc žalované k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku konstatoval, že zákon neklade, s výjimkou písemné formy, žádné požadavky na pověření k provedení kontroly. S odkazem na judikaturu NSS dále nelze dovozovat povinnost, aby bylo vydáváno pověření k provedení kontroly pro každou konkrétní kontrolu zvlášť. Pověření, kterým se tedy inspektorka SZPI prokázala, bylo vyhovující zákonu o SZPI i zákonu o státní kontrole. Soud zároveň odmítl srovnání pravomocí státní zemědělské a potravinářské inspekce a Policie ČR s tím, že jde

o zcela jiné orgány státní moci s rozdílnými funkcemi. V podrobnostech odkazuje soud na zrušené rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 8.8.2012.

Současně soud dovodil, že žalobce byl zmocněn podle § 15 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb. obchodního zákoníku ve znění pozdějších předpisů (dále jen obchodní zákoník), k jednání s inspektory SZPI a toto zmocnění má povahu zmocnění zákonného, které nelze omezit ani v rámci pracovně právního vztahu. Podle § 301 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce ve znění pozdějších předpisů, je navíc jako zaměstnanec vázán pouze pokyny nadřízených, které jsou v souladu s právními předpisy, nikoliv pokyny protiprávními. Fyzická přítomnost kontrolované osoby není zákonem vyžadována, naopak trvání na ni by vedlo k nesplnění funkce takových kontrol a poté k ohrožení bezpečnosti potravin, lidského zdraví a zájmu spotřebitelů.

Uložení náhrady nákladů řízení bylo podle soudu na místě. Také žalobcem vytýkané formální vady nemohly mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci.

Krajský soud však přisvědčil žalobní námitce, že správní orgán I. stupně pochybil, neboť měl nejprve vypořádat námitky proti protokolu o kontrole a teprve poté použít jako podkladové stanovisko v řízení o uložení pokuty. Tímto nesprávným postupem byla porušena procesní práva žalobce.

Soud dále uvedl, že rozhodnutí o uložení pokuty může být prvním úkonem pouze v případě tzv. pořádkových deliktů podle § 62 správního řádu. Pořádkovou pokutu lze podle odborné literatury, na níž soud odkázal, udělit pouze bezprostředně, jinak se zajišťovací funkce této sankce vytrácí. K nevpuštění inspektorky do provozovny došlo 16.5.2011 a rozhodnutí o uložení pokuty bylo vydáno dne 20.5.2011. Podle soudu nešlo o bezprostřední úkon a pokutu tak nebylo možné uložit bez řádného zahájení správního řízení. Tím došlo k závažnému porušení procesních práv žalobce, neboť by byl určen s možností vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům i ke způsobu jejich zjištění.

Soud se vyjádřil i k námitce nepřezkoumatelnosti výše uložené pokuty. Neztotožnil se s výkladem žalované ani s odkazem na rozsudek NSS, č.j. 7A 124/2000 – 39, neboť tehdy NSS rozhodoval ještě podle správního řádu z roku 1967. Soud vyslovil názor, že žalované nepříslušelo ex post odůvodňovat rozhodnutí prvostupňového orgánu, které vůbec odůvodněno nebylo. Co se týče výše pokuty musí být z rozhodnutí patrné úvahy správního orgánu. Správní orgány navíc vůbec nepřihlížely k polehčujícím okolnostem. Žalovaná přihlédla pouze k tomu, že se jednalo o první žalobcův delikt, nebyl však zohledněn, např. postup žalobce s vysokou mírou obezřetnosti. Soud proto označil výrok o uložení pokuty za nepřezkoumatelný.

Na základě podané kasační stížnosti, kterou podala žalovaná, rozhodoval ve věci NSS rozsudkem ze dne 28.2.2012, č.j. 4As 65/2012 – 23, který napadený rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8.8.2012 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Přisvědčil kasačním námitkám žalované, že ve svém rozhodnutí postupoval v souladu s platnými právními předpisy, s námitkami, kterými odůvodnil Krajský soud v Brně zrušení napadeného

rozhodnutí žalované nesouhlasila a v podrobnostech krajský soud odkazuje na stranu č. 24 rozsudku NSS ze dne 28.2.2013.

NSS kasační stížnost považoval za důvodnou a uvedl, že ukládání pořádkových pokut je specifickým institutem správního řízení a nelze jej směřovat s ukládáním pokuty za správní delikty. Odkázal na rozhodnutí NSS v Brně ze dne 31.7.2008, č.j. 8Afs 40/2007 – 49, dle něhož uložení pokuty za pořádkový delikt je pro správní orgán v souladu se zásadou oportunitity možností, oprávněním, nikoliv povinností. Je tedy na něm, aby uvažil, zda případný postih uloží. Hlavním smyslem všech pořádkových opatření je zajistit řádný a co možná hladký průběh řízení. Zdůraznil rozdíl mezi ukládáním pořádkové pokuty a mezi delikty a vychází z judikatury NSS. Konstatoval, že uložení pořádkové pokuty žalobci podle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole se neudálo v rámci samostatného řízení z moci úřední, které by se podle § 46 odst. 1 správního řádu muselo zahájit oznámením osobě, jež má být uložena pořádková pokuta, v němž by podle § 36 odst. 3 téhož zákona musela být takovému účastníku před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Naopak podle § 62 odst. 5 věty druhé správního řádu je prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty vydání rozhodnutí, takže správní orgán I. stupně nepochybil, když v dané věci takovým způsobem postupoval. Z žádného ustanovení správního řádu ani z odborné literatury citované krajským soudem přitom nevyplyvá, že by vydání rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty po čtyřech dnech od protiprávního jednání postrádalo bezprostřednost, což by pak následně mělo bránit aplikaci § 62 správního řádu o pořádkové pokutě. Jestliže tedy bylo v posuzované věci uložení pořádkové pokuty prvním úkonem správního orgánu, nelze v takovém postupu spatřovat zkrácení práv žalobce. Navíc v žalobě nebylo nesplnění podmínek pro aplikaci § 62 správního řádu namítáno, a proto krajský soud nemohl podle § 75 odst. 2 s.r.s. v tomto směru žalobou napadené rozhodnutí přezkoumat.

Dále se správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty zabýval námitkou žalobce uvedenou v protokole o výsledku kontroly dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu ze dne 16.5.2011, v níž žalobce tvrdil, že zabráněním vstupu inspektorce SZPI do provozovny dodržel jednotný závazný postup společnosti ZIMBO Czechia, s.r.o. při úředním dozoru a že není oprávněn za tuto společnost jednat. Doplnění těchto námitek bylo učiněno společností ZIMBO Czechia, s.r.o. dne 1.6.2011, tedy až po vydání rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. Správnímu orgánu I. stupně tedy nelze vytýkat, že se s těmito námitkami, navíc podanými jinou osobou než žalobcem, vypořádal až po vydání rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty žalobci. Ani v tomto směru tedy NSS na rozdíl od Krajského soudu neshledal žádné pochybení správního orgánu.

Ve vztahu k závěru o nepřezkoumatelnosti výroku o výši pořádkové pokuty krajský soud sice odkázal na rozsudek NSS ze dne 28.5.2003, č.j. 7A 124/2000 – 39, jež dovodil, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně tvoří s rozhodnutím o odvolání 1 celek, a proto je možné dílčí části odůvodnění doplnit i v odvolacím rozhodnutí. Současně však krajský soud uvedl, že se jedná o judikaturu vztahující se ke správnímu řádu z roku 1967, proto je třeba s ní pracovat velmi obezřetně. Nejvyšší správní soud však neshledal důvod se od citované judikatury odchýlit, neboť obsahuje závěry použitelné i za současné právní úpravy. V dané věci dospěla žalovaná jako odvolací správní orgán k závěru, že část odůvodnění rozhodnutí

správního orgánu I. stupně týkající se odůvodnění výše uložené pokuty považuje za vhodné doplnit. S konkrétní výši uložené pokuty se přitom ztotožnila. V odůvodnění svého rozhodnutí pak žalovaná pouze doplnila, nikoliv však nahradila, úvahy správního orgánu I. stupně. Ztotožnila se s úvahami správního orgánu I. stupně, že protiprávní jednání žalobce bylo závažného charakteru, neboť jde zcela proti cílům potravinového práva, že uložená pořádková pokuta ve výši 10.000,-Kč není v hrubém nepoměru k závažnosti následku žalobce a že se jedná o jeho první pochybení. Podle žalované však nebyla pokuta dostatečně individualizovaná. Proto dále hodnotila jako přitěžující okolnost následek protiprávního jednání spočívající v nemožnosti započetí kontroly požadavků potravinového práva v dané provozovně, což představuje patrně nejzávažnější možné naplnění skutkové podstaty pořádkového správního deliktu podle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole. Výše uložené pokuty není likvidační, neboť nepředstavuje ani polovinu průměrné hrubé měsíční nominální mzdy žalobce a ten ani její likvidační účinek nenamítá.

Odvolacímu orgánu přísluší v rámci odvolacího řízení pouze dovysvětlit myšlenky a postupy správního orgánu I. stupně, nikoliv však jeho vůli zcela nahrazovat. Právě to však žalovaná ve svém rozhodnutí učinila, tj. část odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně týkající se výše uložené sankce doplnila. NSS proto neshledal v postupu žalované porušení zásady dvojinstančnosti a nedospěl ani k závěru, že by odůvodnění rozhodnutí o uložené pořádkové pokutě bylo nepřezkoumatelné. Konstatoval, že krajský soud pochybil, když rozhodnutí žalované i správního orgánu I. stupně z důvodu nepřezkoumatelnosti výroku o výši pořádkové pokuty a z důvodu vad řízení před správním orgánem zrušil.

Na základě zrušujícího rozhodnutí NSS soud ve věci nařídil jednání, kterého se však žalobce nezúčastnil a dal souhlas s tím, aby ve věci bylo rozhodnuto v jeho nepřítomnosti. Vzhledem k tomu, že trvá na své žalobě, soud opětovně posoudil všechny žalobní námítky a závěrem konstatoval, že tyto byly vypořádány již v předchozím rozsudku 31A 85/2011 – 67 ze dne 8.8.2012 kromě těch důvodů, pro které bylo rozhodnutí žalované zrušeno. Vzhledem k závěru rozsudku NSS, který důvody pro zrušení neshledal a tento zrušující rozsudek soudu I. stupně zrušil a vrátil mu věc k novému projednání. Soud konstatoval, že správní orgány tedy shodně zhodnotily k tíži žalobce závažný následek protiprávního jednání, kterým bylo nezahájení resp. neprovedení samotné kontroly. Pořádková pokuta dle zákona o státní kontrole může být udělena za nesplnění povinnosti podle § 14 tohoto zákona, který stanovuje kontrolovaným osobám povinnost vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména povinnost poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedený v § 11 písm. a) až f) a h) tohoto zákona. Neumožnění vstupu do objektu, kde má být kontrola provedena, patří zcela jistě ke způsobům nejzávažnějším a zcela znemožňujícím provedení kontroly.

Správní orgány dospěly ke správnému závěru o závažnosti protiprávního jednání žalobce spočívající ve znemožnění provedení kontroly a úvahy o formě zavinění byly srozumitelné, odůvodnění a legitimní. K výše pokuty bylo rozhodováno již NSS a na tento závěr krajský soud odkazuje.

Krajský soud v Brně neshledal námitky žalobce důvodnými a žalobu zamítl jako nedůvodnou podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. Vycházel přitom i ze závěru rozsudku NSS výše citovaného, neboť je jako soud nižšího stupně vázán právním závěrem soudu vyššího stupně.

V podání žalobce, kterým dával souhlas, aby bylo jednáno v jeho nepřítomnosti, byly uvedeny další skutečnosti s odkazem na rozsudek zdejšího soudu 30A 114/2010 s tím, aby bylo k tomuto rozhodnutí přihlíženo a navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí. Soud konstatoval, že v této věci se jedná o zcela odlišnou problematiku, která s projednávající věcí nesouvisí a také nemohl k těmto dalším skutečnostem přihlížet s ohledem na lhůtu pro podání žaloby, která již uplynula.

Zástupkyně žalované závěrem navrhla zamítnutí žaloby, neboť rozhodnutí netrpí nezákonností a na náhradě nákladů řízení účtovala 10.200,-Kč jako částku, která byla vyplacena právní zástupkyní žalobce v důsledku prvně vydaného pravomocného rozsudku ze dne 8.8.2012. Jinou náhradu nákladů řízení nepožaduje.

Soud v této věci konstatuje, že o náhradě nákladů vychází z ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Co se týče uplatnění požadavku žalovaného na částku 10.200,-Kč, která byla již zaslána na základě pravomocného rozsudku 31A 85/2011 – 67 ze dne 8.8.2012 právní zástupkyní žalobce soud uvádí, že tuto okolnost je zapotřebí vypořádat ze strany žalované a ze strany právní zástupkyně cestou výzvy k vrácení této částky a případně pak v rámci pořadu hmotného práva občansko právního.

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 u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, ve dvojím vyhotovení. 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. V tomto případě však kasační stížnost je nepřípustná, neboť soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším právním soudem. To neplatí, je-li jako důvod kasační stížností namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 104 odst. 3 písm. a) s.ř.s.).

V Brně dne 31. července 2013

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senát