



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., v právní věci žalobce **L. L.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Novákem, advokátem se sídlem v Praze, Sokolská 60, adresou pro doručování Přerov, nám. T. G. Masaryka 11, proti žalovanému **Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ústřednímu inspektorátu**, se sídlem v Brně, Květná 15, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2011, č.j. BC945-2/99/3/9/2011-SŘ,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou žalobou se žalobce domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí, kterým bylo potvrzeno předcházející rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Brně (dále též „inspektorát“), ze dne 1. 2. 2011, č. j. BC736-4/2010.

Rozhodnutím inspektorátu byla žalobci uložena dle ust. § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), pořádková pokuta ve výši 50.000 Kč za to, že způsobil, že kontrolovaná osoba Templářské sklepy Čejkovice, vinařské družstvo se sídlem Čejkovice 945, IČ: 45475148 (dále jen „kontrolovaná osoba“), nesplnila povinnost podle ust. § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole. Toho se měl žalobce dopustit tím, že po započetí kontroly prováděné dne 2. 12. 2010 inspektorem Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále též „SZPI“), a právníkem inspektorátu na provozovně kontrolované osoby, Čejkovice 945, nevytvořil základní podmínky pro provedení kontroly. Kontrolovanou osobou nebyla poskytnuta součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků podle ustanovení § 11 a), b) zákona o státní kontrole, jelikož inspektorům nebyl umožněn vstup do skladu hotových výrobků, ve kterém měly být provedeny kontrolní úkony – kontrola plnění opatření č. P074-70394/10/C,D, a dále nebyla inspektorům předložena vinařská evidence. Vedle pokuty byla žalobci také uložena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000 Kč ve smyslu ust. § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[2] V odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí je mimo jiné uvedeno, že žalobce je členem představenstva a obchodním ředitelem kontrolované osoby. Při kontrole v provozně kontrolované osoby dne 2.12.2010, jejímž předmětem byla kontrola plnění uloženého opatření ze dne 19.11.2010, č. P074-70394/10/C,D, sice žalobce umožnil inspektorům vstup do hlavní budovy (kanceláře zaměstnanců kontrolované osoby), ale odmítl jim umožnit vstup do výrobních či skladovacích prostor (např. do skladu hotových výrobků) s odůvodněním, že není přítomen JUDr. P. K., kterému kontrolovaná osoba udělila dne 22.11.2010 plnou moc k jednání se SZPI. Na výzvu kontrolních pracovníků žalobce nepředložil ani vinařskou evidenci, kterou měla kontrolovaná osoba dopracovat do 26.11.2010 dle opatření č. P074-70394/10/D01. Jelikož žalobce mařil provedení kontroly, byla požádána o součinnost Policie ČR. Po telefonické domluvě s právním zástupcem kontrolované osoby žalobce před policisty opět odmítl umožnit vstup do skladu vín k provedení kontroly s tím, že není kompetentní osobou. Žalobce se odmítl seznámit s obsahem protokolu, podepsat jej a převzít. Uvedené skutečnosti byly zaznamenány v protokolu SZPI ze dne 2.12.2010, č. P076-70394/10, a v Úředním záznamu Policie ČR ze dne 2.12.2010. K námitce, že kontrola nebyla zahájena zákonným způsobem, správní orgán uvedl, že povinností kontrolního pracovníka dle § 12 odst. 2 písm. a) zák. o státní kontrole je oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Není však povinen kontrolu ohlašovat předem, činí tak až při zahájení kontroly na provozovně kontrolované osoby. Ohlašování kontroly předem není vzhledem k účelu kontroly žádoucí, nezřídka je nutná jistá překvapivost, aby nedošlo ke zmaření účelu kontroly (mimo jiné s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu pod č.j. 2 As 50/2005-53). Ačkoliv ve správním řízení dle § 30 a násl. správního řádu byl oprávněn za kontrolovanou osobu jednat JUDr. K. (na základě plné moci), při provádění kontroly šlo o úkony před zahájením správního řízení, konkrétně o poskytování součinnosti během kontroly a převzetí protokolu o kontrole. Žalobce byl osobou oprávněnou dle § 15 odst. 1 zák. č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obchodní zákoník“), jednat za kontrolovanou osobu při kontrole, vpustit inspektory do výrobních a skladovacích prostor, předložit vinařskou evidenci a převzít protokol o kontrole. Není možno přijmout argument, že součinnost při kontrole může poskytnout pouze advokát JUDr. K., který sídlí v K. a na provozovně kontrolované osoby se běžně nevyskytuje.

[3] Žalovaný (druhostupňový správní orgán) svým rozhodnutím potvrdil prvostupňové rozhodnutí a žalobcem podané odvolání zamítl. V odůvodnění rozhodnutí se zabýval jednotlivými odvolacími námitkami, které nezpochybňovaly skutková zjištění, ale především právní posouzení věci. Žalovaný uvedl, že oznámení o zahájení správního řízení ze dne 15.12.2010 splňovalo veškeré zákonem požadované náležitosti. Prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty dle § 19 odst. 1 zák. o státní kontrole je vydání rozhodnutí (§ 62 odst. 5 ve spojení s § 26 správního řádu), ten, komu je ukládána pokuta, tak nemá možnost se k podkladům rozhodnutí formálně vyjadřovat, jeho jediným prostředkem ochrany je odvolání. Ukládání pořádkové pokuty se neděje v samostatném řízení, které by muselo být zahajováno, ale uvnitř jiného hlavního řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.7.2008, č.j. 8 Afs 40/2007-49). V dané věci tak nebylo třeba zahajovat správní řízení, uložení pořádkové pokuty mělo dojít k odstranění účastníkovy odmítání plnit procesní povinnosti či jeho nesoučinnosti. Pokud přesto prvostupňový správní orgán zahájil se žalobcem správní řízení, nezhoršil tak jeho postavení ani možnost obrany, spíše naopak, jeho postavení zlepšil. Cílem uložení pořádkové pokuty bylo dosažení součinnosti a umožnění účinného dozoru v oblasti potravin. Zahájení řízení o uložení pořádkové pokuty nezpůsobilo nezákonnost. Žalobce využil svého práva vyjádřit se ve smyslu § 36 odst. 1 a 2 správního řádu dokonce dvakrát, a to písemně dne 7.1.2011 a následně 28.1.2011 podal doplnění svého vyjádření na základě nahlédnutí do spisu, kdy se seznámil s jeho obsahem i s podklady pro rozhodnutí a pořídil si ze spisu kopie. Na to nebyly prováděny další úkony a do spisu byly zařazeny pouze dokumenty předložené žalobcem. Žalobce nebyl zkrácen na svých právech. Vyjádření k podkladům je právem žalobce nikoliv povinností a současně není podmínkou vydání rozhodnutí, nebylo proto třeba stanovovat lhůtu k jeho vyjádření formou usnesení dle § 39 odst. 1 správního řádu. Tato úprava dopadá na stanovení lhůty pro splnění povinnosti účastníka řízení provést úkon. Žalobce se mohl vyjadřovat během celého řízení a správní orgán se s jeho vyjádřením v odůvodnění rozhodnutí vypořádal. Případnou absenci protokolu o provedení důkazu listinou mimo ústní jednání, pokud je samotná listina součástí správního spisu, nelze považovat za vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že důkaz listinou (protokolem, úředním záznamem P ČR) jejím přečtením úřední osobou fakticky byl proveden, přitom v oznámení o zahájení řízení (provedeného nad rámec) byl žalobce poučen o možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, což učinil. Nelze dovodit, že by žalobce nevěděl na základě jakých podkladů bylo rozhodováno, neboť se s nimi seznámil nahlédnutím do spisu dne 18.1.2011. Nelze připustit, aby při ukládání pořádkové pokuty docházelo k neodůvodněným průtahům v „hlavním“ řízení. Jakýkoliv návrh na provedení důkazu v „řízení“ o uložení pořádkové pokuty je bezpředmětný, když prvním úkonem ve věci má být vydání rozhodnutí.

[4] Podle žalovaného žalobce nezpochybňoval skutečnost, že nevpustil kontrolní pracovníky SZPI do provozovny kontrolované osoby a nepředložil jim požadovaný dokument ke kontrole splnění uloženého opatření. Žalobce svým jednáním způsobil, že kontrolovaná osoba neposkytla orgánu dozoru součinnost dle § 14 odst. 1 zák. o státní kontrole. Uvedené skutečnosti byly zaprotokolovány v protokolu č. P076-70394/10 ze dne 2.12.2010 a navíc v úředním záznamu P ČR z téhož dne. Žalovaný tak považuje skutkový stav za prokázaný, tedy že kontrolním pracovníkům SZPI nebyl umožněn vstup do provozovny kontrolované osoby, a že k tomu došlo jednáním žalobce. Pokutou při pořádkovém deliktu (na rozdíl od

ostatních správních deliktů) je trestáno porušení práva procesního (nejde o postih za porušení práva hmotného), jde tak o sankci za neplnění povinnosti stanovené k zajištění průběhu a účelu kontrolního řízení. Objektem deliktu v této věci je zájem na řádném, rychlém a ekonomickém průběhu řízení ve věci jiné (kontrola nad potravinami prováděná orgánem dozoru).

[5] Z protokolu č. P076-70394/10 ze dne 2.12.2010 podle žalovaného vyplývá, že zahájení kontroly bylo oznámeno na místě žalobci, kontroloři se prokázali služebními průkazy a pověřením k výkonu kontrolní činnosti (§ 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole). Žalobce je členem představenstva kontrolované osoby a současně jejím obchodním ředitelem, proto je oprávněn za ni jednat s orgány veřejné správy a činit jejím jménem právní úkony. Zmocnila-li kontrolovaná osoba k jednání se SZPI svého právního zástupce JUDr. K., neznamená to, že tím účastník řízení pozbyl svého práva jednat za kontrolovanou osobu. Přítomnost zmocněného zástupce kontrolované osoby je při kontrole možná, ale jeho nepřítomnost nemůže být překážkou provedení kontroly, protože pak by nebylo možno kontrolovat dodržování právních předpisů a plnění uložených opatření kdykoliv by tento zástupce nebyl přítomen. Tvrdil-li žalobce, že kontrolní pracovníci byli oprávněni jednat pouze se zmocněncem, který však nemusí být v provozovně přítomen, pak s tím žalovaný nesouhlasil, neboť by tak v řadě případů nebylo možno vůbec kontrolu účinně provádět. Žalobce byl oprávněn v daném případě jednat za kontrolovanou osobu a byl povinen zajistit poskytnutí součinnosti odpovídající oprávnění kontrolních pracovníků podle § 11 písm. a) až f) a h) zákona o státní kontrole.

[6] Posledně citovaný zákon podle žalovaného nestanoví kritéria, k nimž by měl správní orgán přihlížet při stanovení výše pořádkové pokuty. Podle § 62 odst.3 správního řádu dbá správní orgán, aby výše pořádkové pokuty nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a významu předmětu řízení. Podle žalovaného vyšel prvostupňový správní orgán správně ze zákonné sazby v § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole a přihlédl k relevantním skutečnostem, přitom nevybočil z mezí běžné logiky. Výše pokuty v samé horní hranici se žalovanému nejevila v hrubém nepoměru k závažnému následku a k významu předmětu řízení. Žalobce svým jednáním znemožnil provedení kontroly nad potravinami, přitom zajištění účinného dozoru nad potravinami je dáno veřejným zájmem na ochraně spotřebitele. Závažnost jednání žalobce, kterou mu lze přičíst k tíži, spatřoval žalovaný i v tom, že znemožnil provést kontrolu potravin, které byly již dříve zakázány pro rozpor s právními předpisy. Nešlo o první běžný kontrolní vstup, nýbrž o kontrolu již uloženého opatření, tzv. dodatečnou kontrolu. V takovém případě má odepření součinnosti obzvláště závažný charakter, když toto vede k domněnce, že opatření nebylo splněno, tedy zakázaná vína byla uvolněna k dalšímu zpracování a evidenční knihy nebyly dopracovány. Touto úvahou o závažnosti deliktu doplnil žalovaný přípustným způsobem prvostupňové rozhodnutí, neboť vycházel ze stejného skutkového i právního stavu jako prvostupňový správní orgán. Uložená pokuta nebyla likvidační vzhledem k osobě pachatele (žalobce) ani výši pokuty. K osobním a majetkovým poměrům pachatele se přihlíží jen tehdy, je-li podle osoby pachatele a výše pokuty zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter. Jde o korektiv, který je využitelný teprve ve chvíli, kdy pachateli hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít nepřipustný likvidační charakter. V daném případě žalobce ani nijak netvrdí (a nedokládá) likvidačnost uložené pokuty. Uložená pokuta dosahuje asi dvojnásobku průměrné hrubé měsíční nominální mzdy

v podnikatelské sféře (dle ČSÚ činila ve 4. čtvrtletí 2010 částku 25.660 Kč). Likvidačností pokuty by se správní orgány nezabývaly, učinily tak pouze k odvolací námitce žalobce, že nebyly hodnoceny majetkové poměry žalobce. Výše uložené pokuty vede k zajištění jejího účelu, v případě žalobce (obchodního ředitele a člena představenstva) by uložení nižší pokuty nebylo účelné. Přitěžující okolností (i podle prvostupňového správního orgánu) bylo právě to, že žalobci nebránila ve vpuštění inspektorů do výrobních a skladovacích prostor žádná objektivní překážka.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[7] Žalobce v první řadě souhrnně namítl, že byl zkrácen na svých právech, a že argumentace v odůvodnění napadeného rozhodnutí byla nedostatečná, nepřesvědčivá a vzájemně rozporná. To učinilo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost a rovněž pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), když žalovaný nereagoval na důkazní návrhy žalobce a nezdůvodnil, proč navržené důkazy neprovedl. Rozhodnutí žalovaného nesplňuje požadavky § 68 odst. 3 správního řádu, neboť jeho odůvodnění neobsahuje úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

[8] Žalobcem uplatněné žalobní námítky shrnul zdejší soud takto:

- (1) Kontrola prováděná pracovníky správního orgánu prvního stupně v prostorách kontrolované osoby nebyla zahájena zákonným způsobem ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, když její zahájení bylo oznámeno žalobci, který nebyl za kontrolovanou osobu oprávněn jednat a nikoliv osobám, které tímto oprávněním byly nadány. V souvislosti s tím žalobce upozornil na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 50/2006–53, které definuje úkon oznámení o zahájení kontroly. Jelikož žalobce nebyl oprávněn jednat s komisaři jménem kontrolované osoby ani přijmout oznámení o zahájení kontroly dle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, nemohl se dopustit porušení povinnosti, které je mu kladeno za vinu.
- (2) Z protokolu správního orgánu ze dne 2. 12. 2010 č. P076-70394/10 nevyplývá, že kontrola byla předem avizována kontrolované osobě. Proto nemohla kontrolovaná osoba zajistit přítomnost pracovníků oprávněných s kontrolou jednat jejím jménem.
- (3) Žalobce již v odvolání poukazoval na to, že z vnitřních předpisů kontrolované osoby nelze dovodit žalobcovo oprávnění jednat jménem kontrolované osoby s pracovníky správního orgánu. Těmito námitkami se žalovaný nezabýval. K tomu navrhl důkaz výpisem z obchodního rejstříku a stanovami kontrolované osoby.
- (4) Na žalobce se nevztahovalo ust. § 15 odst. 1 obchodního zákoníku, tedy že kdo byl při provozování podniku pověřen určitou činností, je zmocněn ke všem úkonům, k nimž při této činnosti obvykle dochází. Nebyl totiž jako člen statutárního orgánu a ani jako zaměstnanec pověřen k jednání jménem kontrolované osoby ve vztahu ke kontrolorům SZPI. Správní orgány dovodily, že mezi povinnosti spadající do obvyklého řízení družstva patří i povinnost jednat s kontrolou SZPI. Neučinily však jakákoliv skutková zjištění k prokázání skutečnosti, že žalobce byl jako obchodní ředitel pověřen řízením družstva. Obsahem činnosti žalobce, coby obchodního ředitele, jsou dodavatelsko

odběratelské vztahy se všemi spojitostmi z těchto vztahů vyplývajícími. Do obsahu jeho činnosti nespádají činnosti týkající se výkupu surovin, skladování a výroby vína či vedení vinařské evidence, ke které nemá žádné oprávnění a neví, kde se nachází. Požadavek správního orgánu ke kontrole vinařské evidence směřoval do okruhu nákupu surovin, výroby konečných produktů a vedení vinařské evidence, proto nebyl žalobce oprávněn se správním orgánem jednat.

- (5) Ve vztahu ke kontrolorům správního orgánu nelze použít kritérium obecné míry povědomí třetí osoby ve vztahu k obvyklé škále úkonů zástupce podnikatele dle § 15 ObZ. Správnímu orgánu prvního stupně (a rovněž žalovanému) bylo z jeho předchozí kontrolní činnosti známo, že pracovníkem pověřeným výrobou vína a jeho skladováním je výrobní ředitel Ing. P. M. a vedením vinařské evidence byl pověřen P. K., kteří mají dohled rovněž nad činnostmi spojenými s výkupem hroznů (viz. opatření SZPI č. P074-70394/10D01 a protokol SZPI č. P075-70394/10). Z této okolnosti mělo proto být správnímu orgánu zřejmé, že při kontrole vedení vinařské evidence nebyl žalobce oprávněn jednat s kontrolory SZPI. K tomu žalobce navrhl důkaz dotazem u kontrolované osoby o rozsahu kompetencí žalobce, výsledkem P. K., Ing. P. M. a žalobce, a dále opatřením SZPI č. P074-70394/10D01 a protokolem SZPI č. P075-70394/10.
- (6) Z napadeného rozhodnutí nevyplynulo, odkud žalovaný dovodil pověření žalobce k řízení družstva, ani jak se vypořádal s důkazy navrženými žalobcem, které měly prokázat opak. Tyto důkazy žalovaný neprovedl a v rozhodnutí nezdůvodnil, proč tak učinil. Z těchto důvodů je jeho závěr o pověření žalobce k řízení družstva a celé rozhodnutí nepřezkoumatelné a nesrozumitelné ve smyslu § 76 odst. 1 písm.a) s. ř. s.
- (7) Rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 25.1.2005, č. j. 29 Ca 165/2003-43, a ze dne 31. 3. 2000, č. j. 29 Ca 51/99-42, o které žalovaný opíral své závěry, se na posuzovaný případ nevztahují. Navíc posledně uvedené rozhodnutí je v logickém rozporu se závěry žalovaného, že je žalobce oprávněn jednat jménem kontrolované osoby, což činí rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost.
- (8) Činnost správního orgánu předcházející vydání rozhodnutí o pořádkové pokutě musí být prováděna v souladu s příslušným právním předpisem. Nelze oddělovat jednání za právnickou osobu se správním orgánem v rámci správního řízení a mimo rámec správního řízení. V obou případech se aplikuje § 30 správního řádu ve spojení s § 21 o. s. ř. Od data, kdy se ke správnímu orgánu dostala plná moc JUDr. P. K. k zastupování kontrolované osoby, byl správní orgán povinen avizovat kontrolu pouze jemu a jednat s ním.
- (9) Správní orgány rezignovaly na skutková zjištění a zajištění důkazů, tedy zajištění všech předpokladů pro uložení sankce žalobci. Nebyla prokázána subjektivní stránka jednání žalobce, tedy předpoklad pro udělení pořádkové pokuty ve smyslu § 19 zákona o státní kontrole. I proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
- (10) Žalobce nesouhlasil s tvrzením žalovaného, opírající se o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 8 Afs 40/2007, že v řízení o uložení pořádkové pokuty není třeba zahajovat samostatné řízení. Má-li být žalobci uložena sankce v rámci správního trestání a v rámci toho zjišťován skutkový stav (tady dokázání o oprávnění žalobce jednat za kontrolovanou osobu), musí správní orgán postupovat v zákonných mezích a nikoliv dle vlastní libovůle. Žalovaný si protičečil,

- pokud konstatoval, že nebyl povinen se řídit procesními pravidly, a současně potvrdil správný postup správního orgánu prvního stupně, který měl údajně vést „úplné“ správní řízení.
- (11) Nezbytným předpokladem správního trestání bylo precizní vymezení skutku, za jehož spáchání byla žalobci uložena sankce. Popis skutku nemůže vyplývat pouze z odůvodnění listiny označené jako „zahájení správního řízení“ (precizně formulovanou skutkovou větou neobsahuje) nebo až z výroku, kterým se ukládá sankce, protože do té doby nelze přezkoumat z jakého jednání je žalobce viněn a nemůže se proto účinně bránit. K tomu žalobce odkázal na rozhodnutí NSS ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73 a ze dne 5. 8. 2010, č. j. 9 As 19/2010-109.
- (12) Žalovaný pochybil tím, že potvrdil nesprávné poučení žalobce ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Správní orgán totiž předčasně poučil žalobce o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vynesení rozhodnutí již v listině označené jako „zahájení správního řízení“, a nikoliv před vynesením rozhodnutí. Byla tak porušena zásada presumpce neviny, neboť správní orgán předem signalizoval, že na žádné důkazy navrhované žalobcem nebude brát zřetel, rozhodne o porušení povinnosti žalobcem a uloží mu sankci. Takový postup byl v rozporu s pravidly spravedlivého procesu dle čl. 36 LZPS a nemůže být omluven argumentací žalovaného, že se žalobce prostřednictvím svého právního zástupce seznámil s obsahem spisu, a že do spisu nebyly zařazeny další dokumenty, kromě těch, které zaslal žalobce. Žalobce nemohl předpokládat, že po jeho nahlédnutí do spisu již nebudou do něj založeny další listiny, zvláště pokud činil návrhy na doplnění dokazování, o nichž předpokládal, že budou provedeny.
- (13) Správní orgán prvního stupně uložil žalobci pětidenní lhůtu k vyjádření se k listině označené jako „zahájení správního řízení“ v rozporu se zákonem předpokládanou formou. Dle § 76 správního řádu mají být ukládány lhůty k provedení úkonu formou usnesení. Žalovaný se s touto vadou adekvátně nevypořádal, a proto je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.
- (14) I v případě řízení o uložení pořádkové pokuty bylo nutné provést dokazování, mohlo-li přispět ke zjištění skutečného stavu věci. Žalovaný se při provádění důkazů listinami (obsažených ve spise) dopustil zásadního pochybení, porušil tak i zásadu materiální pravdy, neboť porušením pravidel dokazování nemohl být zjištěn skutkový stav, o kterém nevznikaly důvodné pochybnosti. To nemůže být omluveno § 62 odst. 5 správního řádu, že provádění důkazu je v „řízení“ o uložení pořádkové pokuty bezpředmětné, když vydání rozhodnutí je prvním úkonem ve věci. Žalovaný si protiřečil, pokud uvedl, že vedl s účastníkem „úplné“ správní řízení, avšak současně konstatoval bezpředmětnost provádění důkazů.
- (15) Důkazy, o které správní orgány opíraly rozhodnutí, nebyly provedeny zákonnou formou dle § 53 odst. 6 správního řádu. Listiny nebyly přečteny před žalobcem a o přečtení nebyl vyhotoven protokol, resp. záznam ve spisu. Tvrzení žalovaného, že protokol o kontrole a úřední záznam policie byly přečteny úřední osobou, se nezakládal na pravdě. Nevyplyvá to z odůvodnění rozhodnutí, ani se tak ve skutečnosti nestalo. Žalovaný si protiřečil, pokud poukazoval na rozhodnutí Krajského soudu v Brně dne 7. 9. 2008, č. j. 62 Ca 42/2007, kterým se potvrzuje, že listiny dle § 53 odst. 6 správního řádu přečteny nebyly, a na straně druhé konstatoval, že důkazy byly provedeny přečtením úřední osobou. I to činí rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost.

- (16) Správní orgán pochybil, pokud neupozornil žalobce v protokolu o kontrole ze dne 2. 12. 2010 č. P076-70394/10 na možnost udělení pořádkové pokuty až do výše 50.000 Kč.
- (17) Žalobce namítal nepřezkoumatelnost výroku o sankci. Pokuta uložená v maximální výši neodpovídala společenské nebezpečnosti ani osobě žalobce. Správní orgán se nezabýval všemi zákonnými kritérii pro uložení pokuty. Konkrétně kritériem okolností, zkoumání majetkových poměrů, míry závažnosti, následku a způsobu. Výše pokuty nebyla řádně odůvodněna s přihlédnutím ke všem přitěžujícím i polehčujícím okolnostem.
- (18) Žalovaný porušil zásadu zákazu dvojího přičítání, když jako jednu z přitěžujících okolností stanovil, že žalobce nepustil kontrolory do skladovacích prostor, *ačkoliv mu v tom nebránily žádné závažné skutečnosti*. Žádné kritérium objektivní překážky však není právními předpisy konstruováno a nevyplývá z nich, že osoba, vůči které je kontrola zahajována, je povinna zdůvodňovat své případné protiprávní chování.
- (19) Správní orgány nepostupovaly objektivně, když nepřihlédly k žádným polehčujícím okolnostem (např. že kontrola nebyla v rozporu s ust § 4 odst. 3 správního řádu nahlášena s předstihem či k dosavadní bezúhonnosti žalobce).
- (20) Při určení sankce a jejím zdůvodnění zneužil žalovaný meze správního uvážení, čímž zatížil rozhodnutí správních orgánů zjevnou nezákonností.

[9] S ohledem na shora uvedené skutečnosti žalobce navrhl soudu, aby rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Shledá-li soud, že nejsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí, žalobce navrhl, aby soud od uložení trestu zcela upustil, nebo jej snížil ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. pro zjevnou nepřiměřenost.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[10] Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě ze dne 23. 8. 2011 setrval na svém dosavadním stanovisku a uvedl, že žalobce nebyl nikterak zkrácen na svých právech, prvoinstanční rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonnými podmínkami a napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě zjištěného stavu věci, o němž nebyly důvodné pochybnosti. Obsahem žaloby jsou mj. námitky, které žalobce uplatnil již v odvolacím řízení, a s nimiž se žalovaný vypořádal v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. K nově namítaným skutečnostem mj. uvedl, že z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 50/2005-53 vyplývá, že kontrola prováděná u právnické osoby nemusí být oznamována statutárnímu orgánu, a že s orgánem dozoru nemusí jednat jen zaměstnanec, který má výslovné (resp. písemné) pověření statutárního orgánu k jednání s orgány dozoru. Žalobce inspektory SZPI neinformoval o tom, že by se na provozovně kontrolované osoby nacházel jiný zaměstnanec či osoba, se kterou by dle jeho mínění měla být zahájena kontrola, čímž neposkytl potřebnou součinnost.

[11] Po žalobci nebylo požadováno, ve vztahu k jednomu z uložených opatření, dopracování evidenční knihy, ale pouze její předložení, případně součinnost ke kontaktování jiného zaměstnance, který by mohl evidenční knihu předložit. Stejně tak mohl žalobce kontaktovat jiné zaměstnance, aby zajistili přístup do skladu hotových výrobků, kam dle jeho slov neměl

on sám přístup. Dále žalovaný odkázal na § 82 odst. 4 správního řádu a konstatoval, že nebyl povinen provést důkaz stanovami kontrolované osoby. I kdyby byl, nemají stanovy, ani jednotlivá ustanovení, jak na ně odkazoval žalobce, žádnou relevanci pro posouzení dané situace, a proto tento důkaz považoval za nadbytečný. To, že kontrolovaná osoba zmocnila k jednání se SZPI právního zástupce, neznamená, že by tím žalobce pozbyl svého práva za kontrolovanou osobu jednat, resp. být tou fyzickou osobou, se kterou bude zahájena kontrola, po níž bude požadována součinnost. Kontrola nemusí být nutně zahájena jen s právním zástupcem a ten nemusí být jediným oprávněným k přítomnosti u kontroly. Žalovaný nezjistil závady v procesním postupu inspektorátu a ani při určování výše pokuty, proto jeho rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobce zamítl jako nedůvodné. V dalším odkázal žalovaný na žalobou napadené rozhodnutí. Soudu navrhl, aby žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce

[12] Žalobce v písemné replice ze dne 17.5.2013 zopakoval dosavadní námitky s tím, že zdůraznil, že pořádková pokuta byla uložena v rámci správního řízení zahájeného v rozporu se zákonem. Žalobce byl sankcionován ve vztahu k povinnostem, které vůbec neměl. Ačkoliv je žalobce členem představenstva a obchodním ředitelem kontrolované osoby, toto neimplikuje závěr, že žalobce byl osobou oprávněnou jednat při kontrole za kontrolovanou osobu. Jménem právnické osoby mohou jednat pouze takové osoby, které jsou uvedeny v § 30 správního řádu ve spojení s § 21 o.s.ř. Žalobce není předsedou představenstva kontrolované osoby, nýbrž pouze jedním z členů statutárního orgánu. Nebylo mu vydáno ani pověření k jednání za předmětnou právnickou osobu ve smyslu § 21 odst. 1 písm. a) o.s.ř. Ani z vnitřních předpisů kontrolované osoby (stanov) nelze dovodit, že byl žalobce oprávněn jednat za tuto osobu. Jelikož žalobce nebyl pověřen řízením kontrolované osoby, a tudíž nebyl zmocněn ke všem úkonům, ke kterým při řízení kontrolované osoby běžně dochází, nemohl jednat jménem kontrolované osoby s pracovníky správního orgánu. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí těmito námitkami nezabýval. Uvedené pochybení nebylo možno zhojit tvrzením, že žalobce neoznačil osobu, s níž mohla být kontrola zahájena.

[13] Kontrola dne 2.12.2010 nebyla předem avizována, a proto nelze žalobci přičítat k tíži, že kontrolovaná osoba nezajistila přítomnost osob oprávněných jednat jejím jménem s kontrolními pracovníky. Nebylo tak možné zajistit kompetentní osobu a současně připravit evidenční knihy. Žalobce v tomto přístupu spatřoval šikanózní výkon práva, přičemž uvedené skutečnosti nebyly zohledněny ani při stanovení výše sankce.

[14] Inspektoři byli ze strany Ing. P., místopředsedy představenstva a ředitele kontrolované osoby, vyrozuměni o tom, že pracovník pověřený plněním opatření č. P074-70394/10/D01 o dopracování evidenčních knih, tedy Ing. M. (zodpovědný za vedení vinařské evidence), není v areálu kontrolované osoby přítomen. Inspektoři byli rovněž informováni o tom, že Ing. P. zmocnil JUDr. P. K. k zastupování kontrolované osoby. I přesto uložil správní orgán žalobci pořádkovou pokutu za to, že neoznačil osobu oprávněnou s inspektory jednat, ačkoliv tito již měli informaci o tom, kdo je osobou oprávněnou. Výtku, že žalobce neoznačil osoby odpovědné za oblast kontroly, byla účelová, neboť žalovanému byly tyto osoby známy.

[15] O šikanózním postupu inspektorů svědčí i zajištění asistence příslušníků Policie ČR, ačkoliv pro to nebyl zákonný důvod. Závěr Policie ČR o absenci protiprávního jednání byl rovněž uveden v jejich úředním záznamu ze dne 2.10.2010, č.j. KRPB-123214-2/ČJ-2010-060612. Přivoláním policejní asistence sledovali kontrolori represivní nátlak na žalobce, ačkoliv nehrozilo bezprostřední ohrožení či poškození zdraví nebo majetku.

[16] Žalobce se neztotožnil s odmítnutím jím navrženého důkazu - stanovami kontrolované osoby. Pokud žalovaný uvedl, že s ohledem na § 82 odst. 4 správního řádu neměl povinnost takový důkaz provést, přičemž současně šlo o důkaz nadbytečný, který pro zjištění skutkového stavu neměl většího významu, pak šlo podle žalobce o účelovou argumentaci. Z § 82 odst. 4 správního řádu, který zavádí tzv. koncentraci řízení, vyplývá, že správní orgán je povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch účastníka řízení; správní orgán tak v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nemůže bez dalšího odmítnout návrh na provedení důkazu s odkazem na citované ustanovení, když je povinen zjistit rozhodné okolnosti i bez návrhu. S ohledem na § 51 odst. 1 správního řádu a čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech byl žalovaný povinen v zájmu zachování práv žalobce, jako osoby viněné z deliktu, uvedené důkazy provést (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 96/2008). Správní orgány použitým výkladem „ohýbají“ správní řád i zásady správního práva trestního, přičemž nedovoleně zasahují do ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces. Provedením navrženého důkazu by došlo nejen k odstranění existujících pochybností, ale především by správní orgán nemohly dojít k závěru, že žalobce je osobou oprávněnou jednat za kontrolovanou osobu.

[17] Žalovaný označil argumentaci žalobce, že nebyl oprávněn jednat jménem kontrolované osoby při předmětné kontrole, za účelovou, a k tomu předložil svoji úvahu, že Evidence o zásobách vína dle přílohy č. 32 vyhl.č. 323/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o vinohradnictví a vinařství, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje také údaje, které by dle žalovaného měly být k dispozici obchodnímu řediteli (žalobci) odpovědnému za dodavatelsko-odběratelské vztahy. Žalovaný se tak dopustil pouze spekulace o tom, co je v kompetenci žalobce jako obchodního ředitele, místo aby si vyžádal u kontrolované osoby dle § 50 odst. 2 správního řádu nezbytné podklady o pracovní náplni žalobce. Nesplnil svoji povinnost vyhledávat veškeré okolnosti důležité pro rozhodnutí, navíc předmětná úvaha byla zcela nepřezkoumatelná.

[18] Za řádné vedení vinařské evidence, tvorbu a řízení integrovaného systému kvality a bezpečnosti potravin aj. je u kontrolované osoby odpovědný Ing. P. M., výrobní ředitel. Proto byl také pověřen k doplnění vinařské evidence podle opatření č. P074-70394/10/D01, což bylo žalovanému známo. Vedle výsledku uvedené osoby, navrhl žalobce soudu také vyžádání si u kontrolované osoby pracovní náplň jmenovaného. Žalobce svoji argumentaci podložil i několika judikáty, které žalovaný bagatelizoval, avšak argumentace Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu se dotýkala předmětu tohoto řízení a byla tudíž přílehlavá. Na posuzovanou věc dopadá i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2006, č.j. 2 As 50/2005-53, v němž byla řešena otázka zahájení kontroly, adresování úkonu o zahájení kontroly a vznik účinků řádně zahájené kontroly. Žalovaný k tomu tendenčně argumentoval, že kontrola nemusí být oznámena statutárním orgánu, přitom však nezohlednil, že se v posuzované věci jednalo o kontrolu u organizační složky. Přitom Nejvyšší správní soud

v rozhodnutí jasně uzavřel, že zahájení kontroly mohlo být oznámeno pouze osobě, která má ze své pozice na starosti běžné provozní řízení kontrolované osoby. Takovou oprávněnou osobou u kontrolované osoby mohl být jednak Ing. P. P. (místopředseda představenstva a generální ředitel kontrolované osoby), jemuž dosud správní orgány adresovaly veškeré úkony, a jednak Ing. P. M. (výrobní ředitel odpovědný za úsek výroby). Správní orgány rezignovaly na zásadu materiální pravdy (§ 3 správního řádu) a svým postupem zkrátily žalobce na jeho právech ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech.

[19] Žalobce se neomezuje pouze na konstatování toho, že sám není osobou oprávněnou jednat za kontrolovanou osobu, nýbrž uvádí konkrétní osoby Ing. P., Ing. M. nebo JUDr. K. vůči nimž měla být kontrola zahájena. Žalovaný sice obhajoval svůj postup tím, že žalobce byl poučen o právu přizvat si právního zástupce, avšak zcela opomenul, že kontrolovaná osoba, již měla zmocněnce, se kterým měl správní orgán primárně jednat. Správní orgán byl oprávněn a povinen jednat pouze s osobami, o kterých tak stanoví zákon (§ 30 správního řádu). Dle § 31 správního řádu je zástupcem účastníka zákonný zástupce, opatrovník nebo zmocněnec. Pokud si účastník zvolil zmocněnce, pak tento činí úkony jménem a na účet účastníka (§ 34 správního řádu). Správnímu orgánu byla z jeho předchozí úřední činnosti známa plná moc, kterou kontrolovaná osoba udělila k jejímu zastupování zmocněnci JUDr. P. K., a proto při zahájení kontroly měl správní orgán jednat s tímto zmocněncem. Není pochyb o tom, že předmětná plná moc zahrnuje i oprávnění jednat s kontrolními orgány při předmětné kontrole. Ing. P. totiž uvedl do protokolu (jiná kontrola), že JUDr. K. je plně kompetentní k zastupování kontrolované osoby.

[20] Žalobce dále vytýkal žalovanému, že v rozhodnutí zcela absentovala jakákoliv úvaha podložená konkrétními důkazy, z nichž by vyplývalo, že žalobce je subjektem odpovědným za delikt. Obě správní rozhodnutí nemají v otázce subjektivní odpovědnosti žalobce dostatečnou oporu v provedeném dokazování. Žalovaný pouze uvedl ničím nepodloženou úvahu, že žalobce byl jedinou oprávněnou osobou, neposkytl inspektorům součinnost, a tudíž naplnění subjektivní stránky bylo natolik zřejmé, že o něm není pochyb. Tímto přístupem oba správní orgány flagrantně porušily žalobcovo právo na spravedlivý proces dle čl. 36 LZPS. Založit vinu někoho za delikt pouze na základě výše uvedeného tvrzení, bez toho, že by byly opatřeny důkazy, a teprve až na jejich základě učiněny příslušné soudy, je jasným porušením práv na úseku správního trestání. To činí rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Správní trestání se povahou velice blíží trestnímu procesu a platí pro něj stejné zásady a principy. Jednou ze stěžejních zásad je zásada zákazu zneužití libovůle v rámci rozhodovacího procesu. Požadavky na přezkoumatelná a srozumitelná rozhodnutí platí i na úrovni správního trestání. S ohledem na zjevnou nepřezkoumatelnost a nesrozumitelnost obou správních rozhodnutí, nelze na tato rozhodnutí nazírat jinak, než jako na flagrantní porušení ústavního principu zákazu libovůle a porušení základních práv žalobce na spravedlivý proces dle čl. 36 LZPS (nálezy Ústavního soudu ze dne 6.3.1997, sp. zn. III. ÚS 217/96, ze dne 30.11.2000, sp. zn. III. ÚS 463/2000, a ze dne 8.7.2003, sp. zn. IV. ÚS 564/02).

[21] Shledá-li případně soud, že žalobce byl osobou oprávněnou jednat s kontrolním orgánem, pak ani z tohoto nelze učinit závěr o jeho subjektivní odpovědnosti za delikt. I v tomto přístupu shledává žalobce flagrantní porušení jeho zaručených práv. Žalobce ze spisové agendy prvostupňového správního orgánu zjistil, že jeho právníčka Mgr. S., která

byla odpovědná za spis v předmětné věci, včetně jeho uzavření, byla přítomna kontrole provedené dne 2.12.2010, tedy údajného deliktního jednání žalobce, přitom však současně připravovala podklady pro rozhodnutí a zřejmě i rozhodnutí samotné vypracovávala, včetně předkládací zprávy pro odvolací správní orgán. Zúčastňuje-li se stejná osoba jak prošetřování věci, tak i rozhodování o vině za správní delikt a o výši sankce za jeho spáchání, nemůže být již osobou nestrannou, neboť její závěry jsou deformovány účastí při kontrole. Za této situace je rozhodnutí žalovaného zcela nezákonné a ve zjevném rozporu s požadavkem na „fair trial“.

[22] Žalobce dále vytýkal žalovanému, že jeho napadené rozhodnutí potvrdilo zcela jiný výrok, než jaký byl učiněn prvostupňovým správním orgánem. Dle skutkové věty rozhodnutí prvostupňového správního orgánu žalobce neposkytl dostatečnou součinnost osobě inspektora a osobě právníka inspektorátu, avšak dle napadeného rozhodnutí žalovaného nebyla poskytnuta součinnost inspektorům. Obě skutkové věty vypadají zdánlivě stejně, avšak dle žalobce je v nich zásadní rozdíl. Dle § 9 zákona o státní kontrole vykonávají kontrolní činnost kontrolní pracovníci kontrolních orgánů na základě písemného pověření. Tito kontrolní pracovníci bývají označováni za kontrolory či inspektory a jsou zařazeni v rámci vnitřní struktury orgánů do odborů kontroly. Těmto kontrolním pracovníkům jsou pak fyzické osoby povinny součinností ve smyslu ustanovení zákona o státní kontrole. Kontrolní orgány však mají i pracovníky bez pověření ke kontrole, kteří jsou zařazeni do jiných složek správního orgánu. Žalobce měl důvodně za to, že Ing. P. (ve výroku prvostupňového správního rozhodnutí označován jako „inspektor“) byl v době kontroly zařazen do odboru kontroly jako osoba oprávněná vykonávat kontrolní činnost. Naopak Mgr. S. (v rozhodnutí označená jako „právník“) oprávnění k výkonu kontroly neměla a spadala pod odbor právní. Je tedy otázkou, zda Mgr. S. byla osobou oprávněnou vykonávat kontrolu dle zákona o státní kontrole. Pokud by příslušná oprávnění neměla, žalobce nemohl mít povinnost součinnosti k její osobě a byl tak sankcionován v rozporu se zákonem. Žalovaný si toho byl vědom, a proto změnil skutkovou větu. Legalizoval tak protiprávní uložení sankce žalobci. Protože potvrdil jinou skutkovou větu, vydal nepřezkoumatelné rozhodnutí.

[23] Žalobce dále trval na již vznesené námitce, že byl předčasně poučen o možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí (v listině označené jako „zahájení správního řízení“, a nikoliv před vynesemím rozhodnutí), čímž došlo ke zkrácení jeho práv jako účastníka řízení. Zahájil-li správní orgán správní řízení, pak jej měl vést úplně a řádně v souladu s příslušnými ustanoveními správního řádu, a před rozhodnutím mu také poskytnout lhůtu na seznámení se s poklady rozhodnutí (rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25.6.2009, sp. zn. 15 Ca 258/2008, 2664/2012 Sb. NSS). Na tomto závěru nemění nic ani skutečnost, že po 18.1.2011 (nahlížení žalobce do spisu) již další důkazy správní orgán neprovedl. Mimo výše uvedené správní orgány svým postupem porušily zásadu presumpce neviny ve smyslu čl. 40 odst. 2 LZPS, neboť správní orgán tímto avizoval, bez ohledu na jakýkoliv vývoj důkazní situace, že žalobce shledá odpovědným ze spáchání správního deliktu a uloží mu sankci. Cílem správního orgánu bylo shledat žalobcem odpovědným tzv. za každou cenu bez ohledu na jakékoliv skutečnosti, které mohly případně svědčit ve prospěch žalobce.

[24] Absencí přezkoumatelného zdůvodnění výše uložené sankce porušil správní orgán § 50 odst. 3 správního řádu, tedy povinnost zjišťovat a zabývat se také skutečnostmi svědčícími ve prospěch žalobce. V přístupu správního orgánu byla patrna zaujatost v dané kauze plynoucí

z účasti Mgr. S. na výkonu kontroly a dále rozpor se zájmem na nestranném a spravedlivém posouzení věci ve všech fázích správního řízení (obdoba tzv. „obžalovací úchytky“ v trestním právu).

[25] Správní orgány neuvedly ve vztahu k uložené sankci veškeré úvahy, kterými se řídily při hodnocení kritérií pro uložení pokuty a žalobci uložily pokutu v maximální výši. Přitom nebyla zhodnocena zákonná kritéria pro uložení pokuty, konkrétně okolnosti, majetkové poměry, míra závažnosti, následky a způsob jednání. V odůvodnění rozhodnutí žalovaného jsou uvedeny pouze přitěžující okolnosti, aniž by byly konstatovány okolnosti polehčující. Řízení o uložení pořádkové pokuty je řízením vedeným z moci úřední a nepředpokládá aktivitu účastníků jako u správních řízení vedených o jejich žádostech. Na předmětné řízení dopadá zásada materiální pravdy a je povinností správního orgánu, aby shromáždil veškeré podklady důležité pro rozhodnutí, tedy i ty, které svědčí ve prospěch účastníka. Vzhledem k požadavku na spravedlivý proces nelze opačný přístup přijmout. Žalobci není zřejmé, z čeho žalovaný dovodil argumentaci, že uložená pokuta je rovna dvojnásobku průměrné mzdy a pro žalobce jistě není likvidační. Žalobce vykonává funkci ve statutárním orgánu kontrolované osoby a zároveň je ředitelem, to však nedokládá, jaké jsou jeho majetkové poměry. V úvahu nebyly brány ani jiné faktory, které se podílí na majetkových poměrech, a to počet vyživovacích povinností, závazky, zdravotní stav, věk atd. Za naprosto nedostatečné odůvodnění označil žalobce sdělení, že výše pokuty odpovídá závažnosti kontroly. Z hlediska subsidiarity trestní represe je třeba vždy zvažovat, do jaké míry byl ohrožen veřejný zájem, a zda-li by nepostačil jiný prostředek ke zjednání součinnosti, či uložení pokuty v nižší výměře.

[26] Z protokolu o kontrole sice vyplývá, že žalobce byl poučen o možnosti uložení pořádkové pokuty, avšak již nevyplyvá, že byl poučen o případné výši pokuty. Žalobce je bez právního vzdělání, a tudíž nemohl vědět, že mu hrozí poměrně vysoká sankce. V souvislosti s ukládáním sankce je třeba zjistit, jak výrazný byl zásah do veřejného zájmu jednáním žalobcem, že mu byla uložena pokuta v maximální možné výši. Lze si totiž představit, že veřejný zájem mohl být ohrožen daleko intenzivnějším jednáním (bezprostřední újma na zdraví spotřebitelů apod.). Navíc žalobce se uvedeného deliktu dopustil poprvé, a to i přesto, že šlo již o tzv. další kontrolu. Uvedené úvahy však rozhodnutí správních orgánů postrádají a výrok o sankci je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a svědčí o zneužití správního uvážení a porušení zásady zákazu libovůle.

V. Jednání u soudu dne 18. 6. 2013

[27] Žalobce setrval na svém původním stanovisku vyjádřeném již v žalobě a písemné replice. Především zdůraznil, že kontrola nebyla zahájena zákonným způsobem, že se žalovaný nezabýval tím, zda je žalobce oprávněn jednat za kontrolovanou osobu a naplněním sankčních předpokladů ve vztahu k subjektivní odpovědnosti žalobce. Dále namítal, že byl porušen § 50 odst. 3 správního řádu, a že žalobce nebyl v protokolu poučen o možnosti uložení pořádkové pokuty. Při ukládání sankce nebyly zkoumány okolnosti případu a majetkové poměry žalobce. Žalobce zpochybnil rovněž konstrukci přitěžující okolnosti, že „neměl vážný důvod kontrolory do provozovny nepustit“. Jako novum žalobce navrhl soudu zjistit náplň práce Mgr. S. (pracovnice SZPI) a její oprávnění k provádění kontroly s tím, že jako právnička se

mohla podílet i na vypracování prvostupňového správního rozhodnutí, což je podle žalobce nepřijatelné.

[28] Také žalovaný zopakoval svá dosavadní vyjádření, přitom zejména zdůraznil, že evidenční knihy (vinařská evidence) se musí nacházet dle čl. 38 bod 2. nařízení Komise (ES) č. 436/2009 přímo v zařízení, kde se produkty skladují (na provozovně kontrolované osoby).

[29] Soud se při jednání vypořádal s důkazy navrženými žalobcem, přitom jej upozornil na to, že řada listin k důkazu navržených je součástí rekapitulovaného správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (např. protokoly o kontrole SZPI ze dne 2.12.2010 a 19.11.2010, interní sdělení z 21.3.2011, správní spis BC736/2010 v předmětné věci, prvostupňové i druhostupňové správní rozhodnutí). Rovněž ze správních spisů vedených o kontrolované osobě bylo soudu z jeho činnosti známo opatření SZPI č. P074-70394/10D01 (vztahující se k pravomocnému rozsudku zdejšího soudu ze dne 19.3.2013, č.j. 29 A 127/2010-182) a dále protokol SZPI z 29.11.2010 č. P075-70394/10. Ačkoliv to žalobce zcela neupřesnil, z uvedeného opatření a protokolu mělo vyplývat, že pracovníkem pověřeným výrobou vína a jeho skladováním byl ing. M. a vedením vinařské evidence byl pověřen P. K.. Soud pro nadbytečnost neprováděl dokazování ani těmito listinami. Totéž se týkalo výzvy SZPI k poskytnutí součinnosti při kontrole z 5.11.2010, která se navíc týkala zcela jiné kontroly, než nyní přezkoumávané.

[30] Soudu byl z jeho činnosti také znám obsah výpisu z obchodního rejstříku kontrolované osoby a ze sbírky listin její stanovy, a to s poukazem i na to, že jde o veřejně přístupný registr. Mezi účastníky řízení však nebyly sporné skutečnosti, vyplývající z těchto listin, tedy že žalobce byl obchodním ředitelem a členem představenstva kontrolované osoby, nebo že představenstvo je statutárním orgánem družstva a řídí jeho činnost, přičemž navenek za představenstvo jedná předseda nebo místopředseda nebo ředitel s tím, že předsedu zastupuje místopředseda a nebo další pověření členové představenstva (běžná právní úprava družstva), a proto bylo nadbytečné listinami provádět dokazování.

[31] Soud se na návrh žalobce dotázal kontrolované osoby na rozsah pracovních kompetencí žalobce. Na to kontrolovaná osoba soudu předložila „Pracovní náplň – Obchodní ředitel“ (žalobce) ze dne 3.9.2001, jejímž přečtením soud provedl dokazování, avšak zásadní zjištění z ní neučinil. Z popisu činností žalobce vyplývá, že je oprávněn vést obchodní jednání s obchodními partnery, ze svěřených pravomocí pak, že je oprávněn vést samostatné jednání jménem společnosti v oblasti obchodu.

[32] Za zcela nadbytečné pro posouzení věci (vyplývá z posouzení věci – viz. níže) soud vyhodnotil provádění dokazování prostřednictvím výsledků žalobce, ing. P. M. a P. K., a stejně tak prostřednictvím dotazu u kontrolované osoby na náplň práce ing. M. nebo dotazu u SZPI na kompetence jejich pracovnice Mgr. S. při kontrolním řízení a na její funkční pracovní zařazení u SZPI. Proto návrh žalobce na provedení těchto důkazů při jednání zamítl. Samotné zkoumání pozice Mgr. S. bylo navrženo k důkazu poprvé až v replice žalobce ze dne 17.5.2013, v souvislosti s tehdy nově uplatněnou námitkou nekompetentnosti Mgr. S. Soud nemohl přihlížet k této opožděně uplatněné námitce (po lhůtě stanovené v § 72 odst. 1 s.r.s.), navíc ve správním řízení nebyla uplatněna vůbec a žalovaný se jí tak nemohl zabývat.

VI. Posouzení věci Krajským soudem v Brně

[33] Zdejší soud přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející prvostupňové rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, včetně řízení předcházejících jejích vydání, vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 71 odst. 1 a § 75 odst. 1 a 2 s.ř.s.), a shledal, že **žaloba není důvodná**.

[34] Závěry zdejšího soudu vychází především z toho, že kontrolní úkon dne 2.12.2010 byl prováděn jako následná kontrola splnění uložených opatření (z 19.11.2010), které byly kontrolované osobě uloženy k nápravě, a to v rámci kontroly, která probíhala dlouhodobě (minimálně od července 2010).

[35] Požadovaná součinnost žalobce, kterou měl poskytnout kontrolním pracovníkům k provedení kontroly splnění uložených opatření, spočívala pouze v předložení dokladů (evidenčních knih) a umožnění vstupu do skladových prostor provozovny. Žalobce však odmítl jakoukoliv součinnost kontrolním pracovníkům poskytnout. To vyplývá nejen z protokolu SZPI o kontrole ze dne 2.12.2010, ale i z tvrzení samotného žalobce.

[36] Žalovaný nepožadoval po žalobci odborná stanoviska ani podání vysvětlení, jednalo se jen o umožnění vstupu. To však žalobce odmítl, vstup neumožnil a ani jinak jej kontrolním pracovníkům nezajistil. Žalobce i při soudním jednání potvrdil, že jiná kompetentní osoba se v době kontroly dne 2. 12. 2010 v prostorách kontrolované osoby nenacházela (žalobce telefonoval). Vzhledem k účelu kontroly i její případné naléhavosti nelze kontrolu odložit, obejít či její provedení znemožnit pouhým tvrzením ředitele konkrétního úseku provozovny, že „tam nikdo není“. Za této situace, kdy jiná kompetentní osoba nebyla na provozovně kontrolované osoby přítomna, je pozice žalobce, konkrétně člena představenstva vinařského družstva a obchodního ředitele, tj. člena vysokého managementu kontrolované osoby, pro účel následné kontroly (tj. kontroly splnění uložených opatření) postačující pro závěr, že kontrola byla při jejím započetí oznámena kontrolované osobě řádně ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. A to i v případě, kdy náplň činnosti žalobce přesně neodpovídala předmětu kontroly. V daném případě šlo jen o vpuštění kontrolních pracovníků do skladu a umožnění jim nahlédnout do evidence.

[37] Vzhledem k tomu, že šlo o následnou kontrolu, jejímž předmětem bylo jen ověření splnění již uložených opatření (zákaz uvádět do oběhu označená vína, stáhnout označená vína z oběhu, dopracování neúplné vinařské evidence), musela kontrolovaná osoba již předem očekávat příchod kontrolních pracovníků k provedení této kontroly, a to kdykoliv od 26.11.2010, což byl termín ke splnění uložených opatření.

[38] K námitkám směřujícím proti uložené pokutě soud uvádí, že pochybení prvostupňového správního orgánu stran odůvodnění výše uložené pokuty jednoznačně napravil žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí (správní řízení v obou stupních tvoří jednotný celek, a to až do nabytí právní moci rozhodnutí, náprava vad v odvolacím řízení je přípustná) a soud

toto odůvodnění výše uložené pokuty již považuje za dostatečné. Soud vzal také v úvahu návrh žalobce na moderaci pokuty uložené v maximální výši (na samé horní hranici zákonné sazby), avšak v posuzované věci neshledal naplnění podmínky zjevné nepřiměřenosti výše uložené pokuty, která vyplývá ze zákona. Proto nemohl přistoupit k moderaci uložené pokuty.

Posouzení jednotlivých námitek soudem Nezákonné zahájení kontroly

[39] Žalobce předně namítal, že kontrola nebyla zahájena zákonným způsobem, jelikož nebyla dle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole oznámena kontrolované osobě. Podle cit. ust. jsou kontrolní pracovníci povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly.

[40] Zdejší soud již shora uvedl, že v situaci, kdy jiná kompetentní osoba nebyla na provozovně kontrolované osoby přítomna, byla pozice žalobce, jako člena představenstva vinařského družstva a obchodního ředitele, tj. člena vysokého managementu kontrolované osoby, pro účel následné kontroly (tj. kontroly splnění uložených opatření) postačující pro závěr, že kontrola byla při jejím započetí oznámena kontrolované osobě řádně ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. A to i v případě, kdy náplň činnosti žalobce přesně neodpovídala předmětu kontroly, neboť šlo jen o vpuštění kontrolních pracovníků do skladu a umožnění jim nahlédnout do evidenčních knih, které se musí nacházet na provozovně kontrolované osoby, bez požadavků na jakákoliv sdělení žalobce. Soud tedy již shora přisvědčil žalovanému, že kontrola byla zahájena v souladu se zákonem (§ 12 odst. 2 písm. a) zák. o státní kontrole), její zahájení bylo oznámeno při příchodu kontrolních pracovníků a započetí samotné kontroly přímo žalobci, tedy v době kontroly „nejvýše“ postavenému zaměstnanci kontrolované osoby, který se v její provozovně nacházel, a současně bylo předloženo pověření kontrolních pracovníků k provedení kontroly (viz. Protokol SZPI ze dne 2.12.2010 č. P076-70394/10). Ze zákona nevyplývá povinnost oznamovat kontrolu předem.

[41] I přes výše uvedené závěry bude soud blíže reagovat na argumentaci žalobce. Aby mělo oznámení o zahájení kontroly účinky vedoucí ke splnění povinnosti kontrolního orgánu vyplývající pro něj z § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, musí zejména splňovat náležitosti obsahové a dojít do sféry kontrolované osoby. Ve své podstatě plní oznámení o zahájení kontroly stejnou funkci jako uvědomění účastníka o zahájení řízení podle § 46 odst. 1 správního řádu. Zajišťuje zejména, aby kontrolovaná osoba mohla od počátku provádění kontroly řádně a v potřebném rozsahu uplatňovat svá procesní práva, a aby po ní bylo možné spravedlivě požadovat poskytnutí potřebné součinnosti. Ve věci učinil žalobce sporným, zda uvedený úkon (zahájení kontroly), o jehož obsahové stránce pochyb není, došel do sféry kontrolované osoby, když byl adresován žalobci - obchodnímu řediteli a členu představenstva kontrolované osoby.

[42] Zákon o státní kontrole nemá zvláštní ustanovení o tom, vůči které konkrétní fyzické osobě je nutno oznámení o zahájení kontroly učinit, aby bylo možné mít za to, že došlo do sféry kontrolované právnické osoby. Ani subsidiárně použitelný správní řád uvedenou problematiku výslovně neupravuje. Z ustanovení § 30 správního řádu vyplývá, že jménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle

zvláštního zákona. V § 21 zákona č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o.s.ř.“), je pak blíže specifikováno, kdo je oprávněn v řízení před soudem jednat za právnickou osobu. Toto ustanovení se však týká procesních úkonů samotné právnické osoby jako účastníka řízení, nikoliv toho, kdy je vůči účastníkovi řízení účinný procesní úkon správního orgánu. Správní řád výslovně upravuje některé případy doručování písemností (§ 21 správního řádu), čímž ve své podstatě upravuje i to, kdy je účinný písemnou formou provedený procesní úkon správního orgánu vůči účastníkovi řízení, úkon provedený jinak než písemně a okamžik jeho účinnosti však neupravuje. Jistou výjimkou je ustanovení o zahájení řízení z moci úřední (§ 46 správního řádu), podle něhož je řízení zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi ústním prohlášením. Jinou úpravu podmínek a účinku dojití právního úkonu správního orgánu účastníkovi řízení však ustanovení práva veřejného, použitelná na věc žalobce, tj. zejména ustanovení zákona o kontrole a případně správního řádu, nemají.

[43] K uvedenému se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27.9.2006-53, č.j. 2 As 50/2005-53 takto:

Ucelenou úpravu jednání subjektů práva a otázek s tím souvisejících (mj. implicitně upravujících i dojití projevu vůle jiné osoby do sféry adresáta a to, kdy se tak stane, apod.), lze však najít v zákonech práva soukromého, a to jednak v obecné části občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „o. z.“), jednak ve zvláštních předpisech, např. o některých právnických osobách či osobách (fyzických či právnických) se specifickými vlastnostmi či postavením.

Veřejné právo takovou právní úpravu nemá; některé jeho předpisy však obsahují ustanovení, která se jednání subjektů práva týkají. Nejvyšší správní soud vychází z teze, že veřejné a soukromé právo v moderní společnosti nejsou dva světy oddělené „čínskou zdí“, v nichž by platila zcela a principiálně odlišná pravidla, nýbrž dvě sféry jednoho ve své podstatě jednotného a uceleného právního řádu. Jinak řečeno, soukromé právo upravuje práva a povinnosti subjektů práv bez ohledu na jejich specifickou povahu z hlediska jejich role při výkonu veřejné moci (v tomto smyslu má v právu soukromém stát stejné postavení jako kterákoli jiná právnická či fyzická osoba); oproti tomu veřejnoprávními je taková podmnožina množiny všech právních vztahů, která je charakterizována tím, že v daném právním vztahu je alespoň jeden z jeho subjektů vykonavatelem veřejné moci. Teorie veřejného práva jako zvláštního práva k „obecnému“ právu soukromému pak je v praxi cenná jednak tím, že zejména při zapojení dílčích komponent dalších teorií rozlišení obou základních sfér práva (zájmové, subordinační, organické v její původní podobě) – dokáže normy veřejného a soukromého práva od sebe vcelku efektivně a jednoznačně rozlišit, jednak tím, že umožňuje „subsidiárně“ použít i ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel.

V doktríně občanského práva je notorií, že adresované právní úkony jsou perfektní (účinné) jejich dojitím adresátovi (Knappová/Švestka a kol.: Občanské právo hmotné. Svazek I., ASPI, Praha 2002, str. 120). Svojí povahou je adresovaným právním úkonem, ovšem úkonem veřejnoprávní povahy, i oznámení zahájení kontroly konkrétní (individuálně určené)

kontrolované osobě. Právní předpisy veřejného práva nestanovují pro případ stěžovatele žádné pravidlo o účinnosti takového právního úkonu odlišné od pravidla v právu soukromém a není zde ani žádného jiného věcného či povaze věci vlastního důvodu pohlížet na účinek procesního úkonu kontrolního orgánu vůči stěžovateli odlišným způsobem.

Podle § 20 odst. 1 o.z. právní úkony právnické osoby ve všech věcech činí ti, kteří k tomu jsou oprávněni smlouvou o zřízení právnické osoby, zakládací listinou nebo zákonem (statutární orgány). Podle odst. 2 téhož ustanovení však za právnickou osobu mohou činit právní úkony i jiní její pracovníci nebo členové, pokud je to stanoveno ve vnitřních předpisech právnické osoby nebo je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Překročí-li tyto osoby své oprávnění, vznikají práva a povinnosti právnické osobě jen pokud se právní úkon týká předmětu činnosti právnické osoby a jen tehdy, jde-li o překročení, o kterém druhý účastník nemohl vědět. Uvedené základní pravidlo zakotvené v § 20 odst. 2 o. z. je pro podnikatele, **kterými jsou i družstva** [§ 2 odst. 2 písm. a), § 34 odst. 1 písm. a), § 56 odst. 1 věta druhá zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obch. z.“)], **tedy i kontrolovaná osoba**, modifikováno ustanovením § 15 obch. z., jehož odstavec 1 stanoví, že kdo byl při provozování podniku pověřen určitou činností, je zmocněn ke všem úkonům, k nimž při této činnosti obvykle dochází. Podle odst. 2 téhož ustanovení pak překročí-li zástupce podnikatele zmocnění podle odstavce 1, je takovým jednáním podnikatel vázán, jen jestliže o překročení třetí osoba nevěděla a s přihlédnutím ke všem okolnostem případu vědět nemohla.

Ustanovení § 15 odst. 1 obch. z. zakládá zvláštní zastoupení podnikatele tím, kdo byl při provozování jeho podniku pověřen určitou činností. Toto zmocnění je z hlediska svého věcného rozsahu omezeno, a to nikoliv v závislosti na konkrétním rozsahu zastoupení, jak by jej podnikatel vůči osobě pověřené činností vymezil, nýbrž „objektivně“, tím, co je z hlediska „průměrné třetí osoby“ možno považovat za obvyklou škálu úkonů, k nimž při dané činnosti dochází. Konkrétně ve vztahu ke **kontrolované osobě** je ten, kdo je **kontrolovanou osobou** pověřen řízením jeho pobočky (**určitých úseků provozovny**), zmocněn ke všem úkonům, ke kterým v obchodním a hospodářském životě při řízení poboček (**provozoven**) obdobného druhu a povahy obvykle dochází. Nepochybně se bude jednat i o přijímání jednostranných právních úkonů činěných vůči **kontrolované osobě**, týká-li se jejich obsah výlučně dané pobočky a nevztahují-li se i na jiné části podniku **kontrolované osoby** či na jiné její aktivity. Mezi účastníky je nesporné, že kontrolní pracovnice oznámila zahájení kontroly řediteli pobočky. Ředitel pobočky jako určité relativně samostatné organizační jednotky podniku (Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pobočku neztotožňuje s legálně definovanými pojmy odštěpného závody či organizační složky) zpravidla bývá osobou stojící v čele pobočky, která má na starosti její běžné provozní řízení; může i nemusí být odpovědný za rozhodování zásadních otázek týkajících se pobočky, obvykle však je v jeho moci řešení jejích běžných záležitostí, čítaje v to i záležitosti nenadálé či opakující se zřídka. Skutečnost, že vnitřní předpis právnické osoby může rozsah kompetencí ředitele pobočky oproti „obvyklému“ rozsahu omezit či podmínit např. souhlasem statutárního orgánu či jeho člena, na věci nemůže nic změnit, neboť podstatné je – jak již výše uvedeno – „objektivní“ vymezení kompetencí ředitele pobočky pohledem „průměrné třetí osoby“. Za součást běžného provozního řízení pobočky lze jistě považovat i komunikaci s orgány veřejné moci, týká-li se její obsah výlučně činnosti pobočky samotné; součástí takové komunikace je jistě i přijímání

*právních úkonů orgánů veřejné moci adresovaných **kontrolované osobě**, týkají-li se výlučně pobočky. Toto je mezi účastníky nesporné – kontrolována měla být výlučně pobočka G. 08 – O. a kontrola byla zaměřená na zjištění, zda stěžovatel dodržuje v této své pobočce při nakládání s chemickými látkami (konkrétně se jednalo především o benzín do zapalovačů) právní předpisy na úseku ochrany životního prostředí. Lze tedy uzavřít, že v případě předmětné kontroly postačovalo, aby kontrolní pracovnice oznámila její zahájení toliko řediteli příslušné pobočky stěžovatele, a nebylo nutné, aby bylo oznámení učiněno do sídla stěžovatele.*

Podpůrně lze ve prospěch uvedeného závěru přihlédnout i k efektivitě kontroly. Ve fázi zjišťovací je nezřídka nutná i jistá její překvapivost, aby kontrolována osoba nemohla účel kontroly, jímž je zjištění skutečného stavu věcí, zmařit tím, že by tento skutečný stav věcí před jeho zjištěním rychle „zaretušovala“, a tak se vyhnula případné zákonem předvídané sankci. K tomu by však mohlo dojít tehdy, pokud by po kontrolním orgánu bylo vyžadováno, aby k faktickému započetí kontroly přistoupil až po jejím oznámení statutárnímu orgánu kontrolované osoby (popř. zmocněnému právnímu zástupci kontrolované osoby či ke kontrole přistoupil pouze za jeho přítomnosti, jak žalobce v nyní souzené věci požadoval). Bylo by to však nepřiměřené a smyslu a účelu státní kontroly vzdálené, zvláště pak za situace, kdy právní úprava jednání podnikatele v § 15 obchodního zákoníku výslovně počítá s tím, že podnik jako často velmi rozsáhlá a složitě strukturovaná hromadná věc je rozčleněn na různé organizační jednotky, jež navenek vystupují relativně samostatně, i když nejde o samostatné právnické osoby ani organizační složky či odštěpné závody. Nelze souhlasit ani s argumentem, že kompletní součinnost může poskytnout pouze kontrolována osoba jako celek (v daném případě, že součinnost může poskytnout jedině zmocněnec kontrolované osoby JUDr. K., který může být zmocněn k zastupování kontrolované osoby a obstarání jejích právních záležitostí, ale nikoliv k dopracování vinařské evidence či výrobě vína nebo jeho stažení z oběhu). Velmi často dochází k tomu, že součinnost při kontrole se týká věcně nebo místně vymezeného okruhu činností kontrolované osoby, který v podstatě odráží její vnitřní organizační strukturu a funkční rozčlenění, což umožňuje, aby součinnost poskytl vedoucí příslušné organizační jednotky a jemu podřízené osoby; to samozřejmě nevylučuje, aby tento vedoucí své kroky konzultoval s vedením kontrolované osoby a řídil se jeho pokyny (takto k věci přistupoval i žalobce, který uvedl, že se spojil s právním zástupcem kontrolované osoby). Nejvyšší správní soud jako obiter dictum uzavírá, že v případě kontroly zaměřené pouze na činnost konkrétní jediné pobočky kontrolované osoby by stačilo, aby zahájení kontroly bylo oznámeno pouze řediteli takové pobočky, k čemuž již dospěla i prejudikatura Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 26.1.2006. č.j. 8 As 12/2005-51 (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 50/2005-53).

[44] Vzhledem k výše uvedenému soud v této věci doplňuje, že zahájení kontroly bylo oznámeno žalobci, který byl oprávněn být seznámen se zahájením kontroly, s obsahem protokolu. Kontroly prováděné nejen Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, ale i dalšími orgány dozoru jsou v potravinářských podnicích obvyklou praxí. Je zcela běžné, že s kontrolními pracovníky (inspektory) jedná zaměstnanec, obvykle právě vedoucí zaměstnanec přítomný v provozovně (žalobce byl obchodním ředitelem kontrolované osoby). Bylo by zcela neúčelné, aby bylo jednáno přímo se zaměstnavatelem, tedy se statutárními orgány obchodních společností nebo družstev. K zamýšleným úkonům kontrolních

pracovníků v nyní posuzované věci (následná kontrola splnění opatření) by ani přítomnost statutárních orgánů nebyla zapotřebí, navíc dle sdělení žalobce nebyl v době kontroly nikdo z nich v provozovně přítomen. Jejich nepřítomnost nemohla být omluvitelným důvodem pro odložení či zmaření kontroly. Naopak žalobce jako obchodní ředitel a člen představenstva má ve své gesci řešení běžných záležitostí kontrolované právnické osoby, počítaje v to i komunikaci s orgány veřejné moci, týká-li se činnosti družstva.

[45] Ze zákona o státní kontrole výslovně nevyplývá, že kontrolovaná osoba musí být vždy fyzicky přítomna provádění kontroly. Skutečná kontrola má totiž význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. Trvání na osobní účasti kontrolované osoby ve všech případech by proto mohlo vést k tomu, že by prováděná kontrola nesplnila svoji zamýšlenou funkci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 43/2004-51, publ. pod č. 719/2005 Sb. NSS).

[46] Jedním ze základních znaků státní kontroly je uplatnění tzv. momentu překvapení vůči kontrolovanému subjektu. Kontrolu není třeba předem oznámit, její smysl a účel by mohl být zcela zmařen. Bylo by proto absurdní, pokud by kontrolu nebylo možné provést, kdyby v provozovně nebyli např. jednatelé (v případech, kdy by kontrolovanou osobou byla společnost s ručením omezeným). Při kontrolách je totiž nutné flexibilně reagovat na konkrétní situaci. Ve svém důsledku by to mohlo vést k ohrožení bezpečnosti potravin, vysoké úrovně ochrany lidského zdraví a zájmů spotřebitelů, což jsou hodnoty chráněné nařízením (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin.

[47] Zmocnění podle § 15 obchodního zákoníku má povahu zmocnění zákonného, které není možné smluvně, tedy ani v rámci pracovněprávního vztahu, omezit. I kdyby žalobce (jako obchodní ředitel) nebyl zaměstnavatelem výslovně zmocněn k jednání před státními orgány, měl pouze povinnost vpustit inspektory do provozovny, aby jim bylo umožněno provést kontrolu splnění dříve uložených opatření. K tomu je nepochybně dostatečně kvalifikován, ačkoliv i zde jde o jednání se státním orgánem. Žalobce byl ve věci pasivně legitimován. O svých zákonných povinnostech byl navíc inspektory poučen. Dle § 301 písm. a) zákoníku práce je zaměstnanec povinen plnit pokyny nadřízených, které jsou vydané v souladu s právními předpisy, nikoli tedy pokyny protiprávní. Podle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole byl žalobce povinen vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména byl povinen poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným v § 11 písm. a) a b) zákona o státní kontrole, tedy umožnit jim vstup do kontrolovaného objektu a předložit požadované evidenční knihy.

[48] Pro úplnost je třeba připomenout, že předmětná kontrola dne 2.12.2010 se zaměřovala pouze na ověření splnění dříve uloženého opatření kontrolované osobě. Ze své činnosti je soudu známo (řízení vedená pod sp. zn. 29 A 127/2010 a 29 A 128/2010), že kontrolované osobě (Templářské sklepy Čejkovi, vinařské družstvo) bylo uloženo jednak opatření dne 19.11.2010 č. P074-70394/10/D, které kontrolované osobě ukládalo povinnost řádně dopracovat evidenční knihy – vinařskou evidenci do 26.11.2010 (opatření D01) a bezodkladně (do 19.11.2010) stáhnout z tržní sítě konkretizovaná vína (opatření D02), a jednak opatření dne 19.11.2010 č. P074-70394/10/C, které kontrolované osobě okamžitě

zakázalo uvádět do oběhu veškerá vína těch odrůd (blíže konkretizovaných), u nichž nebyl zjištěn původ hroznů.

[49] S argumentací žalobce, že správní orgán byl povinen avizovat kontrolu pouze zvolenému zmocněnci kontrolované osoby (JUDr. P. K. se sídlem advokátní kanceláře v K.) a jednat pouze s tímto zvoleným zmocněncem, se zdejší soud neztotožnil. Dle § 21 odst. 1 správního řádu za právnickou osobu jedná její statutární orgán. Dle § 243 odst. 3 obchodního zákoníku jedná za představenstvo družstva, jakožto statutární orgán, předseda nebo místopředseda, nevyplývá-li ze stanov něco jiného. Skutečnost, že kontrolovaná osoba udělila advokátovi JUDr. P. K. plnou moc k jednání v řízení se SZPI na věci nemůže nic změnit, neboť podstatné je objektivní vymezení kompetencí místopředsedy představenstva vzhledem k prováděné kontrole. Plná moc jako taková opravňuje zmocněnce jednat za zmocnitele, nezbavuje však zmocnitele, aby svým jménem jednal sám. Za této situace nebylo třeba trvat na oznámení zahájení kontroly jedině zmocněnému zástupci (JUDr. K.) nebo na přítomnosti pouze zmocněného zástupce při provádění kontroly. Zvolit si zástupce a požadovat jeho přítomnost u kontroly je právem kontrolované osoby, nikoliv však povinností. Nepřítomnost zmocněnce (právního zástupce) kontrolované osoby nemohla být překážkou provedení kontroly v posuzované věci (následné kontroly splnění opatření), přitom jak vyplývá z protokolu o kontrole žalobce byl inspektory poučen o právu, přizvat si ke kontrole jmenovaného zmocněnce. Žalobce se po příchodu inspektorů dokonce telefonicky spojil se zmocněncem, avšak jeho účast si při kontrole nezajistil.

Subjektivní stránka

[50] Zavinení žalobce (jeho subjektivní odpovědnost) bylo jednoznačně ve správním řízení prokázáno. V rozhodnutích inspektorátu i žalovaného bylo uvedeno, že žalobce odmítl jednat s inspektory SZPI, umožnit jim vstup do výrobních či skladovacích prostor (v tomto případě do skladu hotových výrobků) a poskytnout jakoukoliv potřebnou součinnost. Rovněž odmítl předložit vinařskou evidenci či zajistit její předložení, která měla být dle předchozího uloženého opatření kontrolovanou osobou dopracována. Tento stav zavinil žalobce, který byl jediným zástupcem kontrolované osoby, který byl při kontrole k dispozici a s nímž inspektoři SZPI během kontroly jednali. Nesplnil tak povinnost vyplývající z § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole, podle kterého měla kontrolovaná osoba především poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků dle § 11 písm. a) až f) a h) cit. zák. (především umožněním vstupu, předložením dokladů apod.). Zcela odmítavým postojem k započaté kontrole neposkytl žalobce kontrolním pracovníkům součinnost ani v minimální míře, neprojevil elementární snahu o součinnost podle cit. zák. (např. obstaráním klíčů od skladu hotových výrobků nebo od evidenčních knih, přivoláním jiného kompetentního zaměstnance apod.). Setrval pouze na vyjádření, že není osobou oprávněnou jednat s inspektory. Neposkytnutím potřebné součinnosti žalobce zabránil provedení kontroly orgánem dozoru. Naplnění skutkové podstaty dle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole, tedy že žalobce způsobil, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 cit. zák. - neposkytla potřebnou součinnost, bylo prokázáno. Správní orgány nebyly povinny podrobně odůvodňovat veškeré znaky subjektivní odpovědnosti, jestliže tyto byly naprosto zřejmé. Rozhodnutí není nepřezkoumatelné či nesrozumitelné, nedošlo ke zkrácení práv žalobce, včetně práva na spravedlivý proces.

Kompetence zaměstnankyně SZPI Mgr. M. S.

[51] Z úvodu protokolu o kontrole ze dne 2.12.2010 č. P076-70394/10 vyplývá, že zaměstnanci SZPI Ing. B. P. a Mgr. M. S. se prokázali služebními průkazy a pověřením k výkonu kontrolní činnosti. Z uvedeného je patrné, že Mgr. S. žalobci předložila na počátku kontroly příslušné pověření k provedení kontroly, a měla tedy oprávnění k jejímu provedení. Jediným zákonným požadavkem pro „pověření“ je jeho písemná forma, jiné podrobnější náležitosti právní předpisy nestanoví. Pokud se vyskytly nějaké nesrovnalosti v oprávnění (pověření) této inspektorky provádět předmětnou kontrolu, pak to mělo být namítáno jednak již v námitkách proti uvedenému protokolu, a jednak v samotném správním řízení. Jelikož uvedené tímto způsobem namítáno nebylo, správní orgány k tomu nezaujaly ex officio stanovisko. Navíc uvedené bylo namítáno až v soudním řízení – jako žalobní bod v replice žalobce k vyjádření žalovaného (replika ze dne 17.5.2013, téhož dne doručena soudu), a tedy ve vztahu ke lhůtě, v níž lze žalobu rozšířit o další žalobní body (§ 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s.r.s.), opožděně (napadené rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dne 11.4.2011). Totéž platí o námitce údajného konfliktu její účasti jak na procesu vyšetřovacím tak i rozhodovacím v předmětné věci (dle žalobce bylo možno „s velkou pravděpodobností hraničící s jistotou“ konstatovat, že připravovala podklady pro rozhodnutí a i samotné rozhodnutí). Soud se nemohl těmito námitkami pro jejich opožděnost zabývat. Přesto soud pro úplnost poukazuje na § 11 písm. g) zákona o státní kontrole podle něhož jsou kontrolní pracovníci oprávněni vedle vstupování do objektů, požadování předložení dokladů a poskytnutí pravdivých informací, seznamování se s utajovanými informacemi apod., ukládat také pořádkové pokuty podle zákona o státní kontrole. Z uvedeného tak vyplývá, že kontrolní pracovníci mohou provádět kontroly i ukládat pořádkové pokuty k zajištění průběhu a účelu prováděné kontroly (v případě nevytvoření základních podmínek kontrolovanou osobou pro provedení kontroly, zejména neposkytnutí součinnosti).

Řízení

[52] Soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že v daném případě nebylo třeba zahajovat správní řízení dle § 46 odst. 1 správního řádu (zahájení řízení z moci úřední). Pořádková pokuta byla uložena dle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole. Pro úpravu řízení odkazuje § 26 cit. zák. na správní řád. Podle § 62 odst. 5 věty druhé správního řádu pak bylo možno jako první úkon ve věci vydat rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. To také odpovídá účelu institutu pořádkové pokuty, kterým je rychlé a efektivní zajištění účelu a průběhu v daném případě kontrolního řízení. V takovém režimu pak nemá žalobce možnost se k podkladům rozhodnutí jakkoliv formálně vyjadřovat, jeho jedinou ochranou proti uložení pořádkové pokuty je podání odvolání s nímž se vždy pojí odkladný účinek (§ 62 odst. 5 věta třetí správního řádu).

[53] Pokud i přes výše uvedené zaslal prvostupňový správní orgán žalobci oznámení o zahájení řízení, které mimo jiné splňuje veškeré zákonem požadované náležitosti včetně vymezení předmětu řízení a popisu skutku (forma usnesení není zákonem stanovena), rozhodně jeho procesní postavení nezhoršil (ani možnosti jeho obrany), naopak je zlepšil, a uvedený postup proto nemohl způsobit nezákonnost rozhodnutí. Uvedené koresponduje i

s názorem Nejvyššího správního soudu v jeho rozhodnutí ze dne 31.7.2008, č.j. 8 Afs 40/2007-49, podle něhož „*se děje ukládání pokuty za pořádkové delikty „uvnitř jiného hlavního řízení“; uložení pořádkových pokut se neděje ve vlastním pseudosamostatném řízení, které by muselo být zahajováno, a které by pokračovalo ve stejných formách, jako řízení ve věci hlavní.*“ I přes oznámení o zahájení správního řízení, bylo třeba mít na zřeteli cíl uložení pořádkové pokuty (tj. dosažení součinnosti dle § 14 zák. o státní kontrole a umožnění účinného dozoru v oblasti potravin) a v zájmu jeho dosažení se vyvarovat účelového formalismu, který byl námitkami žalobce sledován. Pořádková pokuta je jedním ze zajišťovacích prostředků průběhu a účelu kontrolního řízení, aby kontrola (řízení ve věci samé) mohla rychle a řádně proběhnout.

Vymezení skutku

[54] Řízení o udělení pořádkové pokuty nelze zaměňovat s trestním stíháním jako *ultima ratio*. Ačkoliv v posuzovaném případě nebylo třeba zahajovat správní řízení dle § 46 odst. 1 správního řádu, jak již bylo výše uvedeno, ze zahájení správního řízení dne 15. 12. 2010, č. j. BC 736-1/2010 – SŘ, bylo jednoznačně patrné, co přesně bylo žalobci kladeno za vinu; na základě jakého skutkového stavu a na základě jakých zákonných ustanovení. Žalobce i z tohoto důvodu měl možnost se k věci opakovaně vyjadřovat a účinně se bránit. Skutek byl následně dostatečně specifikován i ve výrocích rozhodnutí správních orgánů.

Poučení dle § 36 odst. 3 správního řádu

[55] Podle názoru zdejšího soudu nebyla zkrácena práva žalobce v důsledku namítaného nesprávného poučení dle § 36 odst. 3 správního řádu (aby se žalobce před vydáním rozhodnutí vyjádřil k podkladům rozhodnutí), čehož se měl prvostupňový správní orgán dopustit tím, že tak učinil vůči žalobci předčasně, a to již v oznámení o zahájení správního řízení z 15.12.2010 a nikoliv až před vydáním rozhodnutí. Jak již bylo shora uvedeno, v posuzovaném případě nebylo třeba zahajovat správní řízení dle § 46 odst. 1 správního řádu, a prvním úkonem ve věci mělo být přímo vydání rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty dle § 62 odst. 5 věty druhé správního řádu. V takovém režimu rychlého a efektivního zajištění účelu a průběhu hlavního kontrolního řízení ani nemá žalobce možnost se k podkladům rozhodnutí vyjadřovat, jeho jedinou ochranou proti uložení pořádkové pokuty je podání odvolání. I přesto žalobci poskytnuté poučení dle § 36 odst. 3 cit. zák. (v rámci jinak nadbytečného oznámení o zahájení řízení) nezpůsobilo nezákonnost vydaného rozhodnutí, naopak žalobci bylo v této souvislosti přiznáno více procesních práv (nad rámec povinností správních orgánů) a jeho procesní postavení se naopak zlepšilo.

[56] Od počátku tvořil podklady pro rozhodnutí jednak protokol o kontrole ze dne 2. 12. 2010, č. P076-70394/10 a jednak úřední záznam Policie ČR ze dne 2. 12. 2010, č. j. KRPB-123214-2/ČJ-2010-060612. S těmi měl žalobce možnost se seznámit již v průběhu samotné kontroly, a pak především prostřednictvím svého právního zástupce, který dne 18. 1. 2011 využil možnosti nahlédnout do správního spisu a pořídil si z něj kopie. Následně se k věci vyjádřil podáním ze dne 27. 1. 2011, a to již podruhé, neboť první vyjádření k věci a podkladům rozhodnutí ze dne 7.1.2011 předložil správnímu orgánu dne 10.1.2011. V době mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již nebyl správní spis o další důkazní

prostředky doplňován. Žalobci tak byly známy veškeré podklady pro vydání rozhodnutí, přičemž dostal možnost se k nim opakovaně vyjádřit. Žalobce nebyl postupem inspektorátu zkrácen na svých procesních právech.

Stanovení lhůt k provedení úkonu usnesením

[57] V poučovací části „zahájení správního řízení“ stanovil inspektorát žalobci mimo jiné pětidenní lhůtu k vyjádření se k tomuto zahájení, avšak bez jakékoliv sankce při jejím nesplnění. Současně s tím žalobce poučil o jeho právu dle § 36 odst. 1 až 3 správního řádu, tedy „navrhovat důkazy a vyjádřit své stanovisko po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, stejně jako se vyjádřit k podkladům rozhodnutí“. Z obou poučení muselo být žalobci zřejmé, že k zahájení řízení se má vyjádřit ve lhůtě 5-ti dnů (vyjádří-li se později, nebude sankcionován) a jinak může svá stanoviska k věci a podkladům vyjadřovat po celou dobu řízení.

[58] Ust. § 39 odst. 1 správního řádu, podle něhož správní orgán stanoví účastníkovi správního řízení lhůtu k provedení úkonu usnesením, primárně dopadá na stanovení lhůty pro splnění povinnosti účastníka řízení provést úkon. Vzhledem k tomu, že vyjádření účastníka není jeho povinností vůči správnímu orgánu, nýbrž právem, a zároveň není povinností správního orgánu toto vyjádření po účastníku vyžadovat (názor Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí z 20.4.2004, č.j. 3 Afs 1/2004-57), přičemž není ani podmínkou vydání rozhodnutí, nebylo třeba stanovit lhůtu usnesením podle § 39 odst. 1 cit. zák. Správní řád neukládá správnímu orgánu, aby stanovil lhůtu pro možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí usnesením. V případě stanovení lhůty usnesením by bylo možné proti tomu podat odvolání, což by prodlužovalo řízení o uložení pořádkové pokuty a odporovalo tak jeho účelu.

[59] Žalobce nebyl jakkoliv zkrácen na svých právech, právo vyjádřit se měl po celou dobu řízení, a také tak opakovaně činil. V souvislosti s uvedenou 5-ti denní lhůtou nebyl nijak omezen na svých právech (např. že by inspektorát k opožděnému vyjádření nepřihlédl).

Nebyly provedeny důkazy

[60] Skutečnost, že žalobce nepustil kontrolní pracovníky SZPI do provozovny kontrolované osoby a nepředložil požadované evidenční knihy ke kontrole splnění uloženého opatření a způsobil tak, že kontrolovaná osoba neposkytla orgánu dozoru součinnost dle § 1č odst. 1 zákona o státní kontrole, je zaprotokolována v protokolu ze dne 2.12.2010 č. P076-70394/10 a i v úředním záznamu Policie ČR z téhož dne. O této skutečnosti není sporu, resp. žalobce ji nezpochybňoval. Zpochybňoval však právní výklad ustanovení posledně citovaného zákona s tím, že nebyl oprávněn vpustit kontrolní pracovníky do provozovny a jednat s nimi za kontrolovanou osobu, přičemž oprávněn měl k tomu být zmocněnec kontrolované osoby JUDr. K. Skutkový stav, tedy že kontrolním pracovníkům SZPI nebyl umožněn vstup do provozovny kontrolované osoby, byl v posuzované věci jednoznačně prokázán (viz. shora - Protokol o kontrole a úřední záznam P ČR), což žalobce potvrdil, a bylo rovněž prokázáno, že k tomu došlo jednáním žalobce. Nesporné bylo rovněž to, že žalobce byl členem představenstva a obchodním ředitelem kontrolované osoby. V tomto směru nebylo třeba provádět dokazování. Dle § 52 věty druhé správního řádu není správní orgán vázán důkazními

návrhy účastníků, vždy však provede ty, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Žalobcem navrhované důkazy však byly pro posuzovanou věc zjevně nadbytečné, nepřispěly by již ke zjištění skutečného stavu věci o němž nejsou důvodné pochybnosti, proto je žalovaný neprovedl. Sporným učinil žalobce jediné právní posouzení, tedy oprávnění žalobce jednat za kontrolovanou osobu s inspektory v rozsahu předmětné kontroly, resp. vpustit je do provozovny a umožnit jim provedení kontroly splnění uložených opatření. K objasnění uvedeného by však žalobcem navrhované důkazy nepřispěly.

[61] Jak již bylo opakovaně uvedeno, v posuzovaném případě nebylo třeba zahajovat správní řízení dle § 46 odst. 1 správního řádu, a prvním úkonem ve věci mělo být přímo vydání rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty dle § 62 odst. 5 věty druhé správního řádu. Za této situace by byl v posuzovaném řízení jakýkoliv návrh na provádění důkazu bezpředmětný. I v tom je patrna odlišnost deliktů pořádkových od ostatních správních deliktů. Liší se povahou zájmu, který je chráněn sankcí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7.2008, č.j. 8 Afs 40/2007-49). Účelem řízení o uložení pořádkové pokuty je, aby v „hlavním“ řízení nedocházelo k neodůvodněným průtahům. Objektem deliktu v posuzované věci je zájem na řádném, rychlém a ekonomickém průběhu řízení ve věci jiné (kontrola prováděné orgánem dozoru nad potravinami). Pokutou se trestá porušení povinností procesního práva. Nejde o sankci za porušení hmotného práva, ale o sankci za nesplnění povinnosti stanovené k zajištění průběhu a účelu kontrolního řízení.

Listinné důkazy provedené v rozporu s § 53 odst. 6 správního řádu

[62] Na základě obsahu správního spisu soud přisvědčuje žalobcově tvrzení, že o provádění důkazů listinou nebyl učiněn záznam do spisu podle § 53 odst. 6 věty první správního řádu. Ve spise jsou založeny toliko listiny, jimiž byl proveden důkaz, nikoliv formální záznam o provedení důkazu těmito listinami, což svědčí o porušení cit. ustanovení o řízení před správním orgánem. Lze přisvědčit i tomu, že z rozhodnutí inspektorátu nevyplývalo, že by listinné důkazy byly fakticky provedeny a přečteny úřední osobou, jak bylo uvedeno v napadeném rozhodnutí. Nicméně charakter těchto pochybení sám o sobě neatakuje zákonnost napadeného rozhodnutí.

[63] Lze uzavřít, že i kdyby inspektorát o provádění důkazů listinami pořídil záznam, důkazní situace by se nijak nezměnila, tj. vycházel by ze stejných důkazů, z jakých fakticky vycházel, podklad rozhodnutí by byl materiálně stejný a v rozhodnutí by bylo obsaženo totéž odůvodnění. Ostatně jak již bylo konstatováno výše, s obsahem listinných důkazů se žalobce seznámil při nahlížení do správního spisu.

Přivolání Policie ČR

[64] Dle § 135 správního řádu hrozí-li, že se někdo pokusí ztížit nebo zmařit provedení úkonu správního orgánu, může správní orgán požádat Policii České republiky o součinnost jejich příslušníků při provádění svého úkonu. Z díkce citovaného ustanovení vyplývá, že při předmětné kontrole dne 2.12.2010 došlo k naplnění podmínek pro požádání P ČR o součinnost inspektory SZPI, když žalobce mařil provedení kontroly u kontrolované osoby.

Nelze tak přisvědčit žalobní námitce, že šlo o šikanózní či zastrašovací postup inspektorů SZPI vůči žalobci.

Nepoučení o výši pokuty

[65] V průběhu řízení byl žalobce opakovaně poučen (mj. již během kontroly dne 2. 12. 2010, což vyplývá z protokolu o kontrole), že mu může být uložena pořádková pokuta dle § 19 odst. 1 ve spojení s § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole. Z protokolu o kontrole však není zřejmé, zda byla žalobci současně s poučením o pořádkové pokutě dle § 19 odst. 1 cit. zák. sdělena i konkrétní částka maximální výše pokuty (v § 19 odst. 1 cit. ust. je však přesně stanovena). Uvedený protokol sice má co nejpřesněji zachytit průběh kontroly, avšak na zaprotokolování formulace poučení daného žalobci o možném uložení pořádkové pokuty s odkazem na § 19 odst. 1 cit. zák. nelze kontrolnímu orgánu nic vytknout. V tomto ustanovení je uvedeno, že lze tuto pokutu uložit až do výše 50.000 Kč. Nebylo tak další povinností správních orgánů s žalobcem posléze rozebírat obsah konkrétních ustanovení zákona, včetně výše možné pokuty. Žalobce měl právního zástupce. Účastníky řízení neomlouvá neznalost zákona.

Nepřezkoumatelnost výroku o sankci, přiměřenost

[66] Žalobce považoval uloženou pokutu za zcela nepřiměřenou. Zde je nutno v první řadě obecně uvést, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje.

[67] Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze však dle § 78 odst. 1 s. ř. s. jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení (v první řadě jde ale o meze vyplývající z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality, apod.) a nebo správní orgán volné uvážení zneužil. Soud tedy posuzoval, zda rozhodnutí správních orgánů nevybočila z mezí stanovených zákonem.

[68] Správní orgány se v rozhodnutích vypořádaly s okolnostmi rozhodnými pro určení výše pokuty ve smyslu zákona o státní kontrole. Při určování výše pokuty byly správní orgány především povinny ve smyslu § 62 odst. 3 správního řádu dbát, aby uložená pokuta nebyla v hrubém nepochopitelném poměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení. Inspektorát popsal skutková zjištění, mající vliv na uložení výše pokuty. Z nich pak byly vyvozeny správné závěry, výši pokuty přitom odůvodnil poměrně stručně s přihlédnutím k přitěžujícím okolnostem. Žalovaný tyto úvahy, v souladu se zásadou jednoty správního řízení, částečně korigoval a doplnil, přitom se dostatečně zabýval výší uložené pokuty právě i z výše uvedených hledisek.

[69] V této souvislosti soud shledal nedůvodnou žalobcovu námitku ohledně nepřihlédnutí k majetkovým poměrům žalobce při ukládání pokuty. Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS, správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby

pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.

[70] V daném případě aplikovatelné normy (správní řád, zákon o státní kontrole) neřadí osobní a majetkové poměry pachatele pořádkového deliktu mezi taxativně určená kritéria pro určení výše pořádkové pokuty. Tato kritéria stanoví správní řád v § 62 odst. 3 pouze tak, že správní orgán dbá, aby pokuta nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení. Nicméně, jak plyne z výše uvedeného, k těmto základním kritériím přistupuje ještě korektiv v podobě zákazu likvidačního charakteru pokuty. Tento charakter však musí v každém posuzovaném případě vyjít najevo. Tak tomu ale v nyní souzené věci nebylo. Pořádková pokuta ukládaná fyzickým osobám do výše 50 000 Kč likvidační charakter sama o sobě nemá (jinak by tomu již samozřejmě mohlo být při jejím opakovaném uložení do maximální úhrnné výše 200 000 Kč). Žalobce pak žádné takové okolnosti ve správním řízení, ani v žalobě, neuvedl, a to ani v náznaku.

[71] Při řízení žalobce neposkytl žádné údaje o svých osobních a majetkových poměrech ani nijak nedoložil, že by pořádková pokuta na něj měla likvidační účinek. Správní orgán proto vycházel z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a z údajů obecně známých.

[72] V souvislosti s úvahami o výši udělené pokuty doplněnými žalovaným, soud neshledal, že by došlo k porušení zásady dvojinstančnosti řízení. Tato zásada totiž znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních, tedy že řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu, nikoliv, že každý závěr musí být vždy vysloven jednou instancí a vždy prověřen a akceptován instancí vyšší. Dvojinstančnost zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před správním orgánem prvního stupně (správní řízení tvoří jednotný celek do pravomocného rozhodnutí). Řízení před odvolacím orgánem je pak jen řízením odstraňujícím vady, jichž se správní orgán prvního stupně dopustil. Tak tomu bylo i v daném případě. Žalovaný vycházel ze skutkového stavu tak, jak byl zjištěn inspektorátem, a pouze k odvolacím námitkám upravil jeho právní hodnocení. Žalobce nebyl nijak zkrácen na svých právech.

[73] Použité správní úvahy nevybočily ze zákonných mezí a ani netrpí vnitřním logickým rozparem. Pořádková pokuta byla žalobci uložena v maximální výši 50.000 Kč dle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole. Správní orgány dovodily a řádně odůvodnily, že pokuta uložená v této výši vede k zajištění účelu institutu pořádkové pokuty. V případě žalobce, který je obchodním ředitelem a členem představenstva potravinářského podniku, by uložení nižší pokuty nebylo účelné, nemuselo by mít požadované účinky, tedy umožnění provedení kontroly orgánem dozoru.

[74] Jak uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí, pokuta na samé horní hranici zákonné sazby se nejvíce v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení, když následkem jednání žalobce došlo ke znemožnění provést kontrolu orgánem státního dozoru nad potravinami, a význam předmětu řízení, tedy zajištění účinného dozoru nad potravinami, je v obecné rovině dán veřejným zájmem na ochraně spotřebitele. Prvostupňový správní orgán

uvodl, že žalobce nevpustil kontrolory do výrobních a skladovacích prostor, ačkoliv mu v tom nebránily žádné závažné skutečnosti (soud přisvědčil žalovanému, který byl názoru, že lze kritérium objektivní překážky přičíst k tíži, ačkoliv není zákonem konstruováno, přičemž je zcela vyloučeno, aby právní předpisy konstruovaly všechny v úvahu přicházející okolnosti), a dále že jednáním žalobce došlo k nesplnění dvou povinností kontrolované osoby (umožnění vstupu do provozovny a předložení konkrétních písemností). Uvedené okolnosti byly hodnoceny v neprospěch žalobce. Žalovaný pak doplnil úvahu o závažnosti jednání žalobce, kterou bylo třeba přičíst k jeho tíži, a sice že znemožnil provést kontrolu potravin, které byly již před datem předmětné kontroly zakázány jako potraviny, které byly v rozporu s právními předpisy. Nejednalo se o první běžný kontrolní vstup, ale o kontrolu již uloženého opatření, tzv. dodatečnou kontrolu, kde odepření součinnosti má obzvláště závažný charakter, kdy takové kroky kontrolované osoby vedou k důvodné domněnce, že opatření nebylo splněno, tedy že v daném případě byla zakázaná vína uvolněna k dalšímu zpracování, a že evidenční knihy nebyly dopracovány.

[75] Správní orgány tedy shodně zhodnotily k tíži žalobce především závažný následek protiprávního jednání, kterým bylo znemožnění provedení samotné kontroly dne 2.12.2010. Podle zdejšího soudu jde o zcela legitimní a logický závěr. Pořádková pokuta dle zákona o státní kontrole může být udělena za nesplnění povinnosti dle § 14 tohoto zákona, který stanovuje kontrolovaným osobám povinnost vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména povinnost poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným v § 11 písm. a) až f) a h) tohoto zákona. Ustanovení § 14 zákona o státní kontrole může být porušeno mnoha způsoby. Neumožnění vstupu do provozovny (zde do skladu hotových výrobků), kde má být kontrola provedena, patří jistě ke způsobům nejzávažnějším a zcela znemožňujícím provedení kontroly (na rozdíl od např. neposkytnutí určitého dokumentu, zatajení důležitých skutečností atd.). Správní orgány tak dospěly ke správnému závěru o závažnosti protiprávního jednání žalobce, spočívající ve znemožnění provedení kontroly.

[76] Jako jednu z přitěžujících okolností inspektorát uvedl, že žalobce inspektory nevpustil do skladovacích a výrobních prostor, „*ačkoli mu v tom nebránily žádné závažné skutečnosti*“. Takovou úvahu o přitěžující okolnosti lze považovat za legitimní a neodporující logickému uvažování. V dané věci žalobce inspektory nevpustil do požadovaných prostor na základě toho, že měl jiný právní názor na výlučné jednání kontrolované osoby prostřednictvím zmocněnce, který však byl (jak bylo odůvodněno výše) mylný. Závažnou skutečností, která by však mohla žalobci bránit inspektory vpustit do požadovaných prostor, by mohla být např. okolnost, že nemá momentálně k dispozici klíče od skladovacích prostor (do doby než si je opatří či jinak zajistí), nebo že nezná PIN kód k zabezpečovacímu vstupnímu zařízení.

Nepřihlédnutí k polehčujícím okolnostem

[77] K polehčujícím okolnostem, kterých se domáhal žalobce (kontrola nebyla předem ohlášena, žalobce nebyl vedoucím kontrolovaného úseku a nebyl dosud trestán), správní orgány nepřihlédly, resp. žádné neshledaly. Nebylo povinností správních orgánů účelově vyhledávat polehčující okolnosti jen proto, aby měly okolnosti přitěžující a polehčující vyvážený poměr.

[78] Za polehčující okolnost nelze rozhodně považovat to, že kontrola nebyla nahlášena s předstihem, jak navrhoval žalobce. K efektivitě kontroly ve fázi zjišťovací je vesměs nutná její překvapivost, tedy neohlášenost předem, aby kontrolovaná osoba nemohla účel kontroly zmařit tím, že by skutečný stav věcí před jeho zjištěním rychle „zaretušovala“, a tak se vyhnula případné zákonem předvídané sankci. V opačném případě by byl zásadním způsobem ohrožen účel kontroly (nelze se odkazovat na § 4 odst. 3 správního řádu).

[79] Rovněž okolnost, že žalobce nebyl vedoucím úseku výkupu surovin, příp. vedoucím pověřeným vedením vinařské evidence, nebyla relevantní. Žalobce měl inspektory pouze vpustit do skladovacích a výrobních prostor, příp. předložit vinařskou evidenci. Pokud nevěděl, kde se nachází, mohl např. kontaktovat jinou kompetentní osobu, která má evidenci na starosti, a tím poskytnout kontrolním pracovníkům elementární součinnost ve smyslu § 14 zákona o státní kontrole. Žalobce postupoval zcela opačně, jakékoliv jednání s kontrolory a provedení kontroly ve všech ohledech odmítal. Inspektory neinformoval, zda se na provozovně nachází jiná podle něj kompetentnější osoba např. z kontrolovaného úseku, s níž mohla být zahájena kontrola, a která by přístup do skladu hotových výrobků měla. Žalovaný dokonce vyjádřil pochybnost nad žalobcem tvrzenou nekompetencí k puštění inspektorů do skladu hotových výrobků, když stažení veškerého množství určitých vín z tržní sítě (plnění opatření D02) mělo bezpochyby spadat do rámce svěřených činností žalobce, neboť kontrola měla být provedena ve vztahu k hotovým vínům, resp. jejich stahování z tržní sítě, v čem lze spatřovat aspekt prodeje, a tedy okruh činnosti žalobce. Žalobce, jako osoba odpovědná za jednání s koncovými zákazníky, za prezentaci, propagaci a prodej hotových výrobků, by měl mít logicky přístup do skladu hotových výrobků, např. k převzetí zboží apod.

[80] Další část kontroly, kterou žalobce rovněž znemožnil s odůvodněním své nekompetence, se měla týkat dopracování evidenčních knih (kontrola splnění opatření D01), přitom po žalobci nebylo požadováno jejich dopracování, ale pouze předložení. Žalovaný v této souvislosti upozornil jednak na povinnost vyplývající z čl. 38 bodu 2. nařízení Komise (ES) č. 436/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady č. 479/2008, pokud jde o registr vinic, povinná hlášení a shromažďování údajů pro sledování trhu, průvodní doklady pro přepravu vinařských produktů a evidenční knihy vedené v odvětví vína, z něhož vyplývá, že **evidenční knihy** se vedou pro každý podnik odděleně, **přímo v zařízení, kde se produkty skladují**. Současně žalovaný upozornil na to, že povinnou součástí evidenčních knih je Evidence o zásobách vína dle přílohy č. 32 vyhlášky č. 323/2004 Sb., která obsahuje údaje, které by měly být běžně k dispozici žalobce jako obchodního ředitele kontrolované osoby odpovědného za dodavatelsko-odběratelské vztahy, neboť jsou zde evidovány údaje o prodeji vína, technologické ztráty, zásoby vína na konci měsíce apod. Jde o informace, se kterými žalobce nezbytně pracuje při výkonu své činnosti, a proto musí mít jistě možnost si přístup k evidenčním knihám zajistit. Obdobný přístup k evidenčním knihám měl zajistit i pro inspektory.

[81] Okolnost, že žalobci dosud žádná pořádková pokuta či jiná sankce uložena nebyla, bylo možno za polehčující okolnost považovat, nicméně správní orgány k této okolnosti nepřihlíděly. Podle názoru zdejšího soudu byla z rozhodnutí správních orgánů (především pak z napadeného rozhodnutí) zřejmá snaha o individualizaci pokuty a o její řádné zdůvodnění.

V důvodech rozhodnutí vyložily, jaká kritéria byla vzata v úvahu a jak tyto význam deliktu zvyšují. Soud jim tedy nemůže vytknout nedostatky v užití správního uvážení, neboť správní orgány užily diskrečního práva podle zákonného příkazu, a ze zákonných mezí nevybočily.

Moderace

[82] K návrhu žalobce na upuštění eventuálně snížení uložené pokuty je třeba předně upozornit na to, že smyslem a účelem moderace (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se byť v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.

[83] Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.

[84] Preventivní úloha postihu nespočívá jen v účinku vůči žalobci. Postih musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a nutně tak musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal. Moderační právo soudu, tj. možnost upustit od potrestání či snížení postihu, má proto místo toliko tam, kde jde o postih **zjevně nepřiměřený** (§ 78 odst. 2 s.ř.s.). Soud však v posuzovaném případě neshledal naplnění zákonné podmínky zjevné nepřiměřenosti výše pokuty.

[85] Žalovaný sankci posoudil v kontextu přitěžujících okolností, osoby žalobce a zabýval se i tím, zda pokuta není pro žalobce likvidační. Správní úvahy použité v dané věci nevybočují ze zákonných mezí a ani netrpí vnitřním logickým rozporem. Krajský soud má za to, že pokuta uložená byť na horní hranici zákonné sazby je přiměřená a plně odpovídající charakteru porušených povinností.

V. Závěr a náklady řízení

[86] Krajský soud v Brně tedy shledal žalobcovy námitky nedůvodnými. Žalobou napadené rozhodnutí splňovalo veškeré zákonem požadované náležitosti dle § 67 a § 68 správního řádu a nebylo nepřezkoumatelným. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

[87] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto

právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení náhrada nákladů řízení příslušela, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud jejich náhradu nemohl přiznat.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu.

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 Brně dne 18. června 2013

JUDr. Zuzana Bystřická
předsedkyně senátu

v. z. JUDr. Kateřina Mrázová, Ph.D., v. r.
členka senátu
(§ 54 odst. 2 věta druhá s. ř. s.)