



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 **J. P.**, zastoupeného JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou se sídlem Praha 1, Štupartská 4, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Brno, Květná 15, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 8. 2011, č. j. BD977-3/99/4/9/2011-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 a shrnutí obsahu rozhodnutí žalovaného

[1] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Ústí nad Labem (dále též „inspektorát“) ze dne 19. 5. 2011, č. j. BD549-1/001/5/2011-SŘ. Tímto rozhodnutím

inspektorát dle § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, uložil žalobci pořádkovou pokutu ve výši 10 000 Kč za způsobení toho, že kontrolovaná osoba ZIMBO CZECHIA s.r.o., se sídlem Praha 7, Na Zátorách 8/613, IČ 61250988 (dále též „kontrolovaná osoba“), nesplnila povinnost podle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole, neboť po započetí kontroly prováděné dne 12. 5. 2011 inspektorkami inspektorátu na provozovně kontrolované osoby v Roudnici nad Labem, Neklanova 2693, nevytvořila základní podmínky pro provedení kontroly. Důvodem nesplnění této zákonné povinnosti byla skutečnost, že žalobce neposkytl součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků podle § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, jelikož inspektorkám neumožnil vstup do provozovny, ve které měla být kontrola provedena. Současně inspektorát žalobci podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, uložil povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

[2] Žalovaný v rozhodnutí o odvolání zejména uvedl, že chybějící údaj o datu vypravení rozhodnutí inspektorátu je formální vadou, nikoli však takovou, která by způsobovala jeho nezákonnost. Nesouhlasil též s námitkou týkající se vad poučení rozhodnutí dle § 68 odst. 5 správního řádu, ostatně žalobce podal odvolání včas a ke správným orgánům. Dále žalovaný konstatoval, že žalobce jako vedoucí provozovny kontrolované osoby byl ve smyslu § 15 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, osobou zmocněnou k zastupování kontrolované osoby v předmětné provozovně. Byl zmocněn ke všem úkonům, ke kterým při výkonu činnosti vedoucího provozovny obvykle dochází, tedy i k zastupování kontrolované osoby při kontrole, protože k provádění kontroly obvykle na provozovnách potravinářských podniků dochází. Toto zmocnění je zmocněním zákonným, nelze je tak omezit. V takovém postavení byl žalobce povinen zajistit, aby kontrolovaná osoba splnila svou povinnost dle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole.

[3] Pokud jde o náležitosti pověření ke kontrolní činnosti dle § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, žalovaný uvedl, že jediným požadavkem je jeho písemná forma. Zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je zvláštním zákonem vůči zákonu o státní kontrole a je tak možno dospět i k takovému závěru, že pověření (jež je obsahem spisu), ač standardně předkládáno při zahájení kontroly spolu se služebním průkazem, je v podstatě předkládáno zbytečně. Podle § 4 odst. 2 zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci se totiž inspektoři při plnění svých povinností prokazují bez vyzvání průkazy inspekce.

[4] V daném případě inspektorky při zahajování kontroly postupovaly v souladu s § 4 odst. 2 zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a s požadavky § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Za této situace bylo povinností žalobce zajistit, aby kontrolovaná osoba splnila svou povinnost dle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole. O této povinnosti byl žalobce při předmětné kontrole rovněž poučen. Této povinnosti se žalobce nemůže zbavit ani poukazem na to, že nejednal o vlastní vůli, ale pouze realizoval rozhodnutí svých nadřízených. Žalobce coby zaměstnanec kontrolované osoby nemá dle § 301 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, povinnost plnit pokyny nadřízených, které jsou v rozporu s právními předpisy. Žalobce tak byl v dané věci pasivně legitimován.

[5] Žalovaný se dále ztotožnil s tím, jak inspektorát posoudil míru závažnosti protiprávního jednání žalobce. Jako přítěžující okolnost byl správně hodnocen následek tohoto jednání, totiž skutečnost, že předmětná kontrola nemohla být ani započata. Jedná se patrně o nejzásadnější možné porušení § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole a nejzávažnější možné naplnění skutkové podstaty pořádkového správního deliktu dle § 19 odst. 1 téhož zákona. Inspektorát pak správně hodnotil, že vzhledem k uvedeným důvodům neposkytnutí součinnosti (pokyny vedení kontrolované osoby) lze předpokládat opětovné neposkytnutí součinnosti a neumožnění kontroly. Jednání žalobce tak bylo závažného charakteru. Při ukládání pořádkové pokuty je možno přihlédnout ke skutečnosti, že se jedná o první pochybení žalobce.

[6] Pokud jde o subjektivní stránku deliktu, shledal inspektorát u žalobce, který jednal na základě pokynů svých nadřízených, zavinění minimálně ve formě nevědomé nedbalosti. Tento závěr žalovaný doplnil. Uvedl, že žalobce byl inspektorkami poučen o povinnosti poskytnout součinnost k provedení kontroly, o možném porušení zákonem chráněného zájmu tedy věděl. Forma zavinění žalobce tak byla spíše ve sféře úmyslu. Pro závěr o odpovědnosti žalobce za pořádkový delikt je však dostačující i zavinění ve formě nedbalosti.

[7] Žalovaný se zabýval též otázkou výše uložené pokuty a jejího odůvodnění. Shledal, že inspektorát uvedl okolnosti, které hodnotil k tíži žalobce (závažnost protiprávního jednání a jeho následek) a v jeho prospěch (první pochybení). Ve smyslu § 62 odst. 3 správního řádu pak žalovaný úvahu inspektorátu rozvedl. Zdůraznil, že byla znemožněna kontrola v rámci dozoru státu nad uváděním potravin do oběhu. Jednalo se tak o závažný následek protiprávního jednání žalobce. Uložená pokuta není z hlediska žalovaného vysoká a rozhodně není v hrubém nepoměru k významu předmětu řízení a závažnosti následku.

[8] Důvodným žalovaný shledal též uložení povinnosti k náhradě nákladů řízení. Řízení o uložení pořádkové pokuty vyvolal žalobce porušením své právní povinnosti, aplikace § 79 odst. 5 správního řádu tak byla na místě. Toto ustanovení se použije i v případě, kdy je správní řízení v prvním stupni v zásadě omezeno pouze na vydání rozhodnutí. I po takovém rozhodnutí může následovat odvolací řízení.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[9] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce včas žalobu. Konstatoval, že napadené rozhodnutí je nezákonné jak ve výrocích, tak v odůvodnění. Dále uvedl následující námitky.

- *Nedostatek pasivní legitimace žalobce*

[10] Žalobce nebyl ve věci uložení pořádkové pokuty pasivně legitimován, neboť ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole není osobou, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 citovaného předpisu. Jako vedoucí masny (v pracovněprávním poměru) měl vůči inspektorkám pouze takový rozsah kompetencí, jak mu jej zaměstnavatel vymezil. Nejednal sám za sebe, ale pouze reprodukoval rozhodnutí svého zaměstnavatele – kontrolované osoby. Žalobce pouze dodržoval závazný metodický pokyn, kterým mu

zaměstnavatel stanovil, za naplnění jakých podmínek je oprávněn a povinen umožnit výkon státní kontroly. Nejednalo se o jeho úkon, resp. projev vůle.

[11] Rozhodnutí o tom, za jakých podmínek budou inspektorky vpuštěny do provozovny je přímým rozhodnutím společnosti (metodický pokyn a předání stanoviska jednatele společnosti) ve smyslu § 13 odst. 1 obchodního zákoníku. Nelze tedy aplikovat § 15 odst. 1 obchodního zákoníku, který dopadá na situace, kdy jednající osoba jako zákonný zástupce vůči třetí osobě jedná tak, že v ní vzbuzuje, ať důvodně či nedůvodně, víru, že je o daném úkonu jménem jednající osoby oprávněna rozhodnout. V posuzované věci žalobce od počátku jednal tak, že bylo zřejmé, že není v jeho kompetenci jménem kontrolované osoby rozhodovat, kdo je oprávněn do zázemí provozovny vstoupit a na základě jakého písemného pověření ke kontrole.

[12] Nemohlo se tak v dané věci jednat o zákonné zmocnění, neboť zde žádné „zmocnění“ nebylo. Pokud by žalobce jednal dle výkladu žalované, jednal by v rozporu s faktickým zmocněním i zmocněním vyplývajícím z jeho práce vedoucího masny. Žalobce zodpovídal vůči zaměstnavateli za faktický chod provozovny, vůči kontrolním orgánům mohl vystupovat pouze jako přítomná osoba neoprávněná jednat za zaměstnavatele. Kontrolní protokol byl žalobce oprávněn podepsat leda jako osoba přítomná kontrole a převzít jeho kopii. Orgány dozoru nemohou výkladem § 15 odst. 1 obchodního zákoníku uměle nahrazovat vůli zaměstnavatele ani žalobce. Provádění procesních úkonů při kontrolních řízeních není obvyklou činností žalobce (tou naopak je obchod s masnými a uzenářskými produkty, lahůdkami či pečivem). Toto přísluší vedení společnosti v Praze, které administrativní styk se státní správou realizuje.

- Nenaplnění podstatných náležitostí pověření ke kontrole

[13] Inspektorát nebyl oprávněn žalobci udělit předmětnou sankci, neboť nesplnil podmínky pro oprávnění výkonu akce dozoru. Pracovníci kontrolních orgánů provádějí kontrolu ve smyslu § 9 a § 12 odst. 2 zákona o státní kontrole, na základě písemného pověření, které jsou povinni při zahájení kontroly předložit. Ze smyslu a cíle zákona o státní kontrole, jeho důvodové zprávy a též základních principů právního státu vyplývá, že kontrola je adresným výkonem dozoru státu, který se týká konkrétního subjektu na určitém místě, v určité době a má mít jasně stanovený předmět a provádějí ji kontrolní pracovníci orgánem dozoru k tomu výslovně pověření. Všechny tyto skutečnosti musí být v písemném pověření uvedeny. V daném případě předložená pověření tyto náležitosti neobsahovala, a proto nebyly pracovníci inspektorátu oprávněny ke kontrole, potažmo dožadovat se vstupu do objektu provozovny.

[14] Pokud by zákonodárce shora uvedenou podobu písemného pověření ke kontrolní činnosti nezamýšlel, nebylo by v zákoně o státní kontrole písemné pověření vůbec uváděno a k zahájení kontroly by postačovalo předložení služebního průkazu inspektora. Pověření, která inspektorky měly, totiž neobsahovala nic jiného, než co bylo uvedeno v jejich průkazech inspektora.

[15] Žalobce na okraj poznamenal, že ani orgány Policie České republiky nemohou do objektů vstupovat pouze na základě předložení služebního průkazu, přičemž pakliže by měl

být názor žalovaného správný, měla by Státní zemědělská a potravinářská inspekce více kompetencí než policie.

- Zmatečnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí

[16] Rozhodnutí inspektorátu je zmatečné a nepřezkoumatelné. Z odůvodnění rozhodnutí inspektorátu není jasné, z čeho vycházel, když dospěl k názoru, že „*je předpoklad, že se nejedná o jednorázové porušení právního předpisu*“. To stejné platí pro úvahu inspektorátu, že žalobce „*jednal minimálně ve stavu nevědomé nedbalosti, když nevěděl, že může svým jednáním způsobit porušení chráněného zájmu, ač o tom vzhledem k okolnostem a ke svým osobním poměrům (vedoucí provozovny) vědět měl a mohl*“.

[17] Z rozhodnutí inspektorátu nebylo zřejmé, proč byla uložena pokuta právě ve výši 10 000 Kč, a ani z rozhodnutí nevyplývalo, co je uložením pokuty sledováno. Snaha o odstranění těchto vad žalovaným je porušením zásady dvojinstančnosti.

[18] Uložení paušální náhrady nákladů řízení, která se vztahuje na klasické správní řízení, nebylo v dané věci důvodné.

- Chybné poučení

[19] Rozhodnutí inspektorátu v části poučení o opravném prostředku nesplňovalo zákonné náležitosti stanovené v § 68 odst. 5 správního řádu. Poučení nespecifikovalo, od kterého dne se lhůta pro podání odvolání počítá, kterému správnímu orgánu má být odvolání adresováno a jaký správní orgán o něm pak rozhodne.

[20] S ohledem na shora uvedené žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[21] Ve vyjádření k žalobě žalovaný zejména uvedl, že většinu žalobních námitek již žalobce uplatnil v odvolání, a proto odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dále doplnil, že interní metodický pokyn kontrolované osoby je protiprávní a žalobce se jím neměl řídit. Z úřední činnosti jsou mu známy případy, kdy vedoucí jiných provozoven u kontrolované osoby se tímto pokynem neřídí a kontroly umožňují. Kontrolovaná osoba nemůže své zaměstnance za nedodržení takového pokynu nijak sankcionovat (viz § 14 odst. 2 zákoníku práce, ve znění účinném do 31. 12. 2011).

[22] Ustanovení § 9 zákona o státní kontrole nestanoví žádné jiné náležitosti pověření k výkonu kontrolní činnosti, kromě požadavku na jeho písemnost. Ani z žádného jiného právního předpisu nevyplývá, že by na samotném pověření muselo být podrobně rozvedeno, jaký je obsah pověření. Žalovaný tedy považuje za zcela dostatečné, že se inspektorky prokázaly tímto pověřením a služebním průkazem.

[23] Žalobce byl ve smyslu § 15 odst. 1 obchodního zákoníku zmocněn ke všem úkonům, ke kterým při výkonu vedoucího provozovny dochází, tedy včetně zastupování při kontrole. Toto zmocnění má povahu zákonného zmocnění, kterého se nelze vzdát (srov. rozsudek Krajského

soudu v Brně ze dne 25. 1. 2005, č. j. 29 Ca 165/2003-41, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2008, sp. zn. 32 Cdo 1161/2008).

[24] K námitce žalobce ohledně tvrzené nezákonnosti výše pokuty žalovaný odkázal na část svého rozhodnutí, kde se s touto námitkou plně vypořádal. Je toho názoru, že tímto postupem neporušil zásadu dvojinstančnosti, když pouze doplnil úvahy správního orgánu prvního stupně. Přitom vycházel z názoru Nejvyššího správního soudu uvedeného v rozsudku ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 124/2000-39.

[25] Námitkou nedostatečného poučení se žalovaný také zabýval již v napadeném rozhodnutí. Setrvává na svém názoru, že obsah poučení byl zcela zřejmý.

[26] Na základě výše uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Osoba zúčastněná na řízení

[27] Podáním ze dne 1. 2. 2013 a posléze i při jednání konaném dne 19. 3. 2013 žalobce označil kontrolovanou osobu (ZIMBO CZECHIA s. r. o.) za osobu zúčastněnou na řízení dle § 34 s. ř. s. Uvedl, že právě do provozovny této osoby se pracovnice inspektorátu domáhaly vstupu. Současně kontrolovaná osoba a zároveň zaměstnavatel žalobce zastává právní názor, který je předmětem sporu, ohledně náležitostí pověření k provedení kontroly. V tomto směru též tato osoba udělila žalobci pokyn. V souvislosti s tímto pokynem pak byla žalobci uložena pokuta. Žalobce v průběhu správního řízení poukazoval na nedostatek své pasivní legitimace, s jeho zaměstnavatelem však jako s účastníkem jednáno nebylo. Přitom podle stejného právního ustanovení a za porušení shodné povinnosti jako jemu, byly následně rozhodnutími Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, ze dne 17. 1. 2012 (s právní mocí dnem 4. 6. 2012) uloženy pořádkové pokuty ve výši 50 000 Kč též jednatelům kontrolované osoby Ing. P. P. a Ch. Q. Je legitimním právem kontrolované osoby být zúčastněn soudního i správního řízení, v němž je rozhodováno o tom, za jakých podmínek je možný vstup a pohyb třetích osob v zázemí její provozovny.

[28] Zdejší soud se tímto úkonem žalobce zabýval a přípisem ze dne 6. 2. 2013 (č. l. 59) mu sdělil, že vůči jmenované společnosti nebude činit úkony dle § 34 odst. 2 s. ř. s. Shledal totiž, že kontrolovaná osoba nesplňuje podmínky pro to, aby mohla být osobou zúčastněnou na předmětném řízení, neboť vydáním napadených rozhodnutí nebyla přímo dotčena na svých právech a povinnostech.

[29] Na tomto závěru soud setrval. K uvedenému možno odkázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2011, č. j. 1 Afs 81/2010-268, ve věci „*Energotrans, a. s.*“, publ. pod č. 2508/2012 Sb. NSS (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), podle něhož osobou zúčastněnou na řízení není např. ani osoba poškozená jednáním pachatele správního deliktu (podle § 15 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009), neboť není přímo dotčena na svých veřejných subjektivních právech nebo povinnostech vydáním rozhodnutí o tomto správním deliktu nebo jeho případným zrušením. Tento závěr lze zcela vztáhnout i na postavení kontrolované osoby v daném případě. Soud přitom nepopírá určitý zájem

kontrolované osoby na výsledku řízení o uložení pořádkové pokuty jejímu zaměstnanci, z hlediska charakteru zásahu do práv se však jedná nanejvýš o dotčení nepřímé, které je pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s. nedostačující. Je přitom nepodstatné, zda obdobná pořádková pokuta jako žalobci byla uložena i jednatelům kontrolované osoby, neboť taková pokuta může být zcela nepochybně uložena každé fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 zákona o státní kontrole. Nutno dodat, že podle § 62 odst. 5 správního řádu je účastníkem řízení o uložení pořádkové pokuty pouze osoba, které má být pořádková pokuta uložena.

[30] Za tohoto stavu, kdy soud žalobcem označenou osobu nepovažoval za osobu splňující podmínky § 34 s. ř. s., ji nevyzýval dle § 34 odst. 2 s. ř. s., neboť případné oznámení této osoby o uplatnění účastenských práv by bylo ze strany soudu následováno negativním usnesením dle § 34 odst. 4 s. ř. s. Takový postup by byl zjevně absurdní a navíc v rozporu se zásadou ekonomie řízení.

[31] Lze doplnit, že poněkud jiná procesní situace by nastala, pokud by se kontrolovaná osoba postavení osoby zúčastněné na řízení domáhala sama (takovou osobu soud buď považuje za osobu zúčastněnou na řízení a jako s takovou s ní jedná, nebo vydá negativní usnesení podle § 34 odst. 4 s. ř. s.), tak tomu však v souzené věci nebylo.

V. Jednání konané dne 19. 3. 2013

[32] Při jednání *žalobce* zrekapituloval uplatněné žalobní body, tyto rozvedl a uplatnil též některé žalobní body nové.

[33] V první řadě namítl nicotnost napadeného rozhodnutí, a to z důvodu nedostatku věcné působnosti Státní zemědělské a potravinářské inspekce k provádění kontroly v provozovně kontrolované osoby. V této souvislosti žalobce poukázal na ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“), z něhož vyplývá, v jakých případech vykonávají kontrolu dodržování povinností stanovených tímto zákonem orgány veterinární správy [písm. b)] a kdy Státní zemědělská a potravinářská inspekce [písm. c)]. Kontrolovaná osoba uvádí do oběhu potraviny živočišného původu, v daném případě taky byly ke kontrole věcně příslušné orgány veterinární správy. Jedná se o duplicitní výkon státní správy, což je nepřípustné. Ostatně obdobná otázka je řešena i v jiném řízení vedeném Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 30 A 114/2010. V této souvislosti žalobce poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu zabývajícími se věcnou příslušností orgánů veterinární správy a Státní zemědělské a potravinářské inspekce, jimiž argumentoval v této jiné věci (jednalo se o rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 7 As 34/2008-181, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 7 As 35/2008-144, ze dne 12. 2. 2009, č. j. 7 As 62/2008-128, a ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012-66 a č. j. 4 Ads 87/2012-34; ve všech těchto věcech byla žalobkyní společnost ZIMBO CZECHIA s. r. o. a žalovanou Státní veterinární správa). Současně žalobce navrhl, aby krajský soud vzhledem k rozporné judikatuře předložil otázku vymezení věcné příslušnosti mezi uvedenými dozorovými orgány rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[34] Dále žalobce poukázal na nedostatky kontrolního protokolu, v němž nebyl řádně vymezen předmět kontroly, resp. tento předmět z něj nelze ani dovodit. Vymezení, že předmětem kontroly je „uvádění potravin do oběhu“, je zcela nedostatečné.

[35] Dále se žalobce zabýval nedostatky pověření ke kontrole. Zahájení kontroly musí kontrolní pracovníci kontrolované osobě řádně oznámit a vymežit též předmět kontroly. Současně musí předložit konkretizované pověření ke kontrole a služební průkazy. Musí být totiž patrné, kdo do provozovny vstupuje a za jakým účelem. Zde žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004-87, který se týkal kontroly prováděné Českou inspekcí životního prostředí podle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), a dále na nový zákon o kontrole účinný od 1. 1. 2014 [zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)], podle něhož má pověření ke kontrole formu konkrétního písemného pověření nebo služebního průkazu.

[36] K otázce výše pokuty žalobce namítl, že se správní orgány nezabývaly jeho majetkovými poměry. Přitom výše pokuty je pro žalobce likvidační.

[37] Dále žalobce nad rámec již uvedeného konstatoval, že vzhledem k obecnému popisu jeho pracovní náplně nemohl znát konkrétní předpisy, podle nichž správní orgány postupovaly, byl navíc vázán pokynem vedení společnosti. Inspektorát měl též se žalobcem zahájit správní řízení.

[38] K důkazu žalobce předložil popis pracovního místa na pozici vedoucího filiálky s firmou NOVÁK MASO-UZENINY z února 2008, pracovní smlouvu ze dne 1. 2. 2011 uzavřenou mezi žalobcem a kontrolovanou osobou na pozici vedoucí prodejny, dohodu o změně sjednaných pracovních podmínek (dodatek k pracovní smlouvě č. 2) ze dne 1. 9. 2011, sdělení kontrolované osoby ve věci zastupování společnosti ze dne 8. 7. 2011 adresované inspektorátu. Soud těmito listinami provedl dokazování. Žalobcem doloženou důvodovou zprávu k zákonu o státní kontrole soud nepovažoval za listinu, jíž by bylo třeba provádět jako důkaz, s textem důvodové zprávy se seznámil.

[39] Vedle toho žalobce za účelem podpory své argumentace ohledně nedostatku pasivní legitimace navrhl, aby vzhledem k neúčasti kontrolované osoby soud provedl dokazování výsledkem jejího jednatele Ing. P. P. a dále správními spisy vedenými Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí v řízeních, v nichž byly jednatelům kontrolované osoby Ing. P. P. a Ch. Q. uloženy pokuty podle stejného právního ustanovení a za porušení shodné povinnosti. Tyto důkazní návrhy soud zamítl pro jejich nadbytečnost. Skutkový stav vyplývající z materiálů obsažených ve správním a soudním spisu soud považuje za dostatečný pro posouzení věci, navíc v zásadě není předmětem sporu, ve věci jde zejména o posouzení právních otázek. Na skutkovém ani právním hodnocení věci pak nemohla ničeho změnit ani skutečnost, že obdobná pořádková pokuta jako žalobci byla později uložena i jednatelům kontrolované osoby. Jak uvedeno již výše, taková pokuta může být zcela nepochybně uložena každé fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 zákona o státní kontrole, ať již jednání takové osoby spočívá ve faktickém nevpuštění kontrolorů do provozovny či ve vydání pokynu k takovému jednání nadřízeným pracovníkem pracovníku podřízenému.

[40] *Žalovaný* setrval na svých dříve uplatněných tvrzeních a návrzích, dále pak zejména uvedl, že jeden subjekt může podléhat více kontrolním orgánům. Státní zemědělská a potravinářská inspekce má v § 16 odst. 2 písm. c) bodu 1. vůči Státní veterinární správě tzv. zbytkovou kompetenci. Ve věci je podstatná existence prodejních úseků, v nichž nejsou prodávány jen potraviny živočišného původu. Dochází k prodeji pečiva, tepelně upravených či balených potravin. Tyto prodejní úseky podléhají kontrole Státní zemědělské a potravinářské inspekce. Naopak prodejní úseky, na nichž současně s prodejem dochází k úpravě a bourání syrového masa, avšak bez tepelného opracování, kontrolují orgány veterinární správy. Mezi Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí a Státní veterinární správou není o rozsahu kompetencí spor. V této souvislosti žalovaný doložil dohodu o vzájemné součinnosti a spolupráci uzavřenou mezi těmito orgány a Ministerstvem zemědělství dne 21. 7. 2009 za účelem koordinace výkonu dozoru prováděného orgány dozoru uvedenými v § 16 zákona o potravinách. Cílem této dohody je „jednoznačně určit dozorový orgán pro typy a druhy potravinářských podniků, případně jejich částí, u kterých by mohlo docházet k nejasnostem ve věcné příslušnosti“. Žalobce uvádí do oběhu i potraviny jiného než živočišného původu, vstup kontrolních pracovníků do provozovny ale odmítl paušálně.

[41] Vedle toho žalovaný konstatoval, že nový zákon o kontrole doposud nenabyl účinnosti, nelze tak podle něj postupovat. Pokud šlo o vymezení předmětu kontroly, je inspekce v prvé řadě limitována svou věcnou působností. Při komplexním dozoru, tedy nejde-li o kontrolu prováděnou na základě nějakého podnětu, je logické, že předmět kontroly je označen obecněji.

[42] *Žalobce* ve vyjádření k tvrzení žalovaného uvedl, že předmětná dohoda mezi uvedenými orgány je nezákonná. Byla sjednána v rozporu s Ústavou České republiky. Přenos kompetence mezi jednotlivými orgány lze provést jedině zákonem, nikoli jejich dohodou. Prodejní úseky jsou běžné ve větších obchodech - marketech. Kontrolovaná osoba má na území České republiky desítky provozoven, a to pod obchodním označením NOVÁK MASO-UZENINY. Tyto jsou registrovány orgány veterinární správy. V těchto provozovnách prodává maso, uzeniny, lahůdky, ale i pečivo a sýry. Pulty jsou do jisté míry oddělené přepážkami, obsluhovat za takto oddělenými pulty však může táž osoba.

VI. Posouzení věci Krajským soudem v Brně

[43] Zdejší soud přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí inspektorátu včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.

- *K námitce nicotnosti rozhodnutí správních orgánů*

[44] Absolutní věcná nepříslušnost je zákonným důvodem nicotnosti rozhodnutí (§ 77 odst. 1 správního řádu), v daném případě však rozhodnutí správních orgánů touto vadou netrpí.

[45] Žalobci je možno dát za pravdu v tom, že s ohledem na principy předvídatelnosti zákona a minimalizace zásahů státu do soukromé sféry fyzických a právnických osob je nutno

usilovat o takový výklad právních předpisů, který směřuje k jasnému vymezení věcné působnosti jednotlivých správních orgánů tak, aby se tyto kompetence navzájem nepřekrývaly. Takovýto výklad je přitom nanejvýš žádoucí zejména v těch případech, kdy jsou v důsledku činnosti státních orgánů vydávána vrchnostenská rozhodnutí, která svou povahou představují sankce adresované účastníkům správních vztahů, resp. kdy již i samotné správní řízení je důvodně pocíťováno dotčenými subjekty jako újma (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001-46, ve věci „STOS-TZ Brno v. o. s.“, publ. pod č. 20/2003 Sb. NSS, či rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 6 A 89/2002-95, ve věci „UPC Česká republika, a. s.“, publ. pod č. 921/2006 Sb. NSS).

[46] Podle § 16 odst. 1 zákona o potravinách ke kontrole dodržování povinností stanovených tímto zákonem působí tyto orgány dozoru: a) orgány ochrany veřejného zdraví, b) orgány veterinární správy, c) Státní zemědělská a potravinářská inspekce a d) Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský. Dotčené ustanovení pak vymezuje působnost jednotlivých orgánů dozoru. Pro danou věc je podstatný vztah mezi kompetencemi orgánů veterinární správy a Státní zemědělské a potravinářské inspekce. Ten je vyjádřen v 16 odst. 1 písm. c) bod 1. zákona o potravinách tak, že Státní zemědělská a potravinářská inspekce vykonává státní dozor při výrobě a uvádění potravin do oběhu, pokud tento dozor není prováděn podle písmene b), tedy orgány veterinární správy. Státní zemědělská a potravinářská inspekce tak má při výrobě a uvádění potravin do oběhu působnost obecnou, naopak orgány veterinární správy mají působnost speciální, která v rozsahu, v němž se překrývají, působnost obecnou vylučuje.

[47] Podle žalobce Státní zemědělská a potravinářská inspekce překročila svou věcnou působnost, neboť se snažila provést kontrolu provozovny, jež podléhá dozoru orgánů veterinární správy dle § 16 odst. 1 písm. b) bod 2. zákona o potravinách („*orgány veterinární správy vykonávají státní dozor při prodeji potravin živočišného původu v prodejnách a prodejních úsecích, kde dochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny*“).

[48] Pro danou věc je však podstatná existence dozorové působnosti Státní zemědělské a potravinářské inspekce při výrobě a uvádění potravin do oběhu. Součástí dozorových oprávnění inspekce je totiž kontrola provozoven, v nichž k těmto činnostem dochází nebo i jen může docházet. Jinými slovy řečeno, je-li alespoň do určité míry pravděpodobné, že v dané provozovně dochází k výrobě a uvádění potravin do oběhu (tak jako tomu bylo v případě žalobce), je inspekce oprávněna do takové provozovny vstoupit a kontrolovat dodržování povinností stanovených zákonem o potravinách. Samozřejmě dojde-li inspekce v průběhu takto prováděné kontroly ke zjištění, že v dané provozovně dochází pouze k činnostem, jejichž kontrola je v působnosti jiného státního orgánu se speciální kompetencí, musí takovou kontrolu ukončit s negativním zjištěním. V nyní souzené věci je však zřejmé, že ke kontrole předmětné provozovny inspekce oprávněná byla, neboť sám žalobce jak v žalobě, tak při jednání uvedl, že v ní bylo prodáváno též pečivo (či lahůdky, apod.), tedy potraviny jiného než živočišného původu. Jak je ale uvedeno již výše, i kdyby v provozovně k prodeji pečiva nedocházelo, přesto by inspekce mohla nahlédnutím do prodejny tuto skutečnost ověřit. To jí ovšem nebylo jednáním žalobce umožněno.

[49] K námitkám žalobce lze dále uvést, že předloženou dohodou o vzájemné součinnosti a spolupráci uzavřenou mezi dozorovými orgány nedošlo k nezákonnému přenosu působnosti, ale pouze k vhodnému a přípustnému pokusu o vyjasnění hranic mezi působnostmi státních orgánů. Obsah této dohody nicméně nemá žádný vliv na posouzení věci samé.

[50] Stejně tak je tomu s judikaturou Nejvyššího správního soudu předestřenou žalobcem, v níž se věcně jednalo o označení potraviny (balených sýrů) v rozporu s § 7 zákona o potravinách. Tato sporná otázka (která je též jedním z nosných bodů věci vedené zdejším soudem pod sp. zn. 30 A 114/2010), resp. s ní související vymezení kontrolního orgánu, se i vzhledem k výše uvedenému nyní souzené věci v zásadě netýká, byť se jednalo taktéž o provozovny žalobcova zaměstnavatele (kontrolované osoby).

[51] V této souvislosti lze dodat, že vzhledem k § 17 s. ř. s. není krajský soud oprávněn postupovat věci k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Toto právo (či spíše povinnost) svědčí pouze senátům Nejvyššího správního soudu.

[52] Pokud pak jde o vymezení předmětu kontroly v protokolu č. P064-51024/11 („*dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu*“), shledal je soud pro účely komplexního dozoru dostatečným a v souladu se zákonem stanovenou působností Státní zemědělské a potravinářské inspekce.

- *K námitce nedostatku pasivní legitimace žalobce*

[53] Dle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole jsou kontrolní pracovníci povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. 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. Ze správního spisu vyplývá, že zahájení kontroly bylo oznámeno žalobci, který byl na základě zmocnění dle § 15 odst. 1 obchodního zákoníku jakožto vedoucí provozovny zmocněn ke všem úkonům, k nimž při této činnosti obvykle dochází. Byl oprávněn rovněž vystupovat za kontrolovanou osobu v rámci provádění kontroly (být seznámen se zahájením kontroly, s obsahem protokolu atd.). Kontroly prováděné nejen Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, ale i dalšími orgány dozoru (např. Českou obchodní inspekcí či Státní veterinární správou), jsou v potravinářských podnicích obvyklou praxí. Je zcela běžné, že s kontrolními pracovníky (inspektory) jedná zaměstnanec, obvykle právě vedoucí zaměstnanec. Bylo by zcela neúčelné, aby bylo jednáno přímo se zaměstnavatelem, tedy se statutárními orgány obchodních společností.

[54] 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).

[55] Jedním ze základních znaků státní kontroly je uplatnění tzv. momentu překvapení vůči kontrolovanému subjektu. Bylo by proto absurdní, pokud by kontrolu nebylo možné provést, kdyby v provozovně nebyli např. jednatelé (v případě, 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.

[56] Soud navíc připomíná, že zmocnění podle § 15 obchodního zákoníku má povahu zmocnění zákonného, které není možné smluvně, tedy ani v rámci pracovněprávního vztahu, omezit (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2008, sp. zn. 32 Cdo 1161/2008, www.nsoud.cz, který se sice týkal skutkově jiné věci, ale vycházel ze stejného právního názoru, že § 15 odst. 1 obchodního zákoníku je ustanovením kogentním).

[57] I kdyby žalobce (jako vedoucí prodejny) nebyl zaměstnavatelem výslovně zmocněn k jednání před státními orgány, měl pouze povinnost vpustit inspektorky do provozovny, aby jim bylo umožněno provést kontrolu. K tomu je nepochybně dostatečně kvalifikován, ačkoli i zde jde o jednání se státním orgánem.

[58] Soud tuto námitku uzavírá tím, že žalobce byl pasivně legitimován na základě § 15 odst. 1 obchodního zákoníku. Měl znát nejen své povinnosti vyplývající z pracovněprávního vztahu, ale také povinnosti vyplývající ze zákona, a to obzvláště v situaci, kdy byl vedoucím prodejny. O svých zákonných povinnostech byl navíc inspektorkami výslovně 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 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) zákona o státní kontrole, tedy umožnit jim vstup do kontrolovaného objektu.

- *K námitce nenaplnění podstatných náležitostí pověření ke kontrole*

[59] Podle § 9 zákona o státní kontrole kontrolní činnost vykonávají pracovníci kontrolních orgánů na základě písemného pověření těchto orgánů. Podle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole jsou kontrolní pracovníci povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Jediným požadavkem kladeným zákonem o státní kontrole na toto pověření je jeho písemná forma, zákon nikde nestanoví podrobnější náležitosti.

[60] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012-34, ve věci „*AUTO – HUKR – VETERAN s. r. o.*“, je třeba povinnost kontrolních pracovníků předložit pověření k provedení kontroly interpretovat v souladu se zvláštním právním

předpisem. Tím je v nyní souzené věci zákon o Státní zemědělské a potravinářské inspekci. Podle jeho § 4 odst. 2 se inspektoři při plnění svých povinností prokazují průkazy inspekce bez vyzvání.

[61] V citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval podobnou otázkou ve vztahu k zákonu č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), přičemž uvedl: *„Žádného ustanovení zákona o státní kontrole, ani živnostenského zákona není možno dovést povinnost prokazovat se zvláštním pověřením vydaným kontrolním pracovníkům jednotlivě pro konkrétní kontrolu. Zcela v souladu s příslušnými ustanoveními těchto zákonů totiž postačuje, aby kontrolní pracovník prokázal písemné pověření k výkonu kontrolní činnosti. Stěžovateli lze přisvědčit, že kontrola nesmí být prováděna libovolně a šikanózně. Ani z této skutečnosti však nejde dle Nejvyššího správního soudu dovést povinnost, aby bylo kontrolním pracovníkům vydáváno pověření k provedení kontroly pro každou takovou konkrétní kontrolu.“*

[62] Z tohoto závěru je možné vycházet i v daném případě. Stanoví-li zákon o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, že inspektoři se musí prokazovat průkazem a zároveň nestanoví žádné další formální náležitosti pro pověření ke kontrole, lze konstatovat, že požadavky kladené žalobcem, resp. kontrolovanou osobou, na náležitosti pověření ke kontrole jdou nad rámec zákona. Kontrolovaná osoba se tedy ve vztahu ke kontrolám prováděným Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí mylí, pokud má ve svém interním metodickém pokynu pravidlo, že pověření ke kontrole musí obsahovat datum a rozsah konkrétní kontroly a další náležitosti, které zmínil žalobce. Všeobecné (generální) pověření ke kontrole, vydané kontrolním orgánem, je postačující a vyhovující zákonu o Státní zemědělské a potravinářské inspekci i zákonu o státní kontrole.

[63] Tento závěr nevyvrací ani žalobcem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004-87, ve věci *„TOS ZNOJMO, a. s.“*, dle něhož musí kontrolní pracovníci České inspekce životního prostředí při kontrolách prováděných dle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), předložit nejen průkazy, ale též pověření ke kontrole dle zákona o státní kontrole. Bližším obsahem tohoto pověření se však již Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku nezabýval. V nyní souzené věci postupovaly pracovnice inspektorátu v souladu s právním názorem konstatovaným v tomto rozsudku.

[64] Jiný závěr o náležitostech a obsahu pověření pak neplyne ani z důvodové zprávy k zákonu o státní kontrole, podle níž (v části *„K § 8 a 9“*) *„[k]ontrolní orgány provádějí kontrolní činnost prostřednictvím svých pracovníků, které k tomu účelu vybavují příslušnými pověřeními“*. Následující odstavce důvodové zprávy se již vztahuje k jiné otázce, totiž k vyloučení podjatých kontrolních pracovníků.

[65] Na uvedeném nemění ničeho ani nový zákon o kontrole, účinný od 1. 1. 2014, který sice na jedné straně upřesňuje, že pověření ke kontrole má formu písemného pověření k jednotlivé kontrole, na druhé straně však zachovává i obecné pověření ve formě průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis.

[66] Závěrem lze k tomuto žalobnímu bodu ke srovnání pravomocí Státní zemědělské a potravinářské inspekce a Policie České republiky uvést, že jde o zcela jiné orgány státní moci, které mají odlišnou funkci. Policie České republiky, na rozdíl od žalovaného, vstupuje též do obydlí, kterému je ústavně garantována podstatně větší míra ochrany (srov. čl. 12 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod). Státní zemědělská a potravinářská inspekce vstupuje pouze do prostor určených k podnikání, kde se zpravidla nenachází věci osobní povahy. Navíc čl. 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod uvádí, že pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být zásahy do nedotknutelnosti obydlí zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.

- *K námitce zmatečnosti a nepřezkoumatelnosti*

[67] Při hodnocení závažnosti spáchaného správního deliktu inspektorát hodnotil k tíži žalobce závažnost následku protiprávního jednání spočívající v tom, že kontrola nemohla být ani započata. Závažnost spatřoval v tom, že *„neumožnění provedení kontroly orgánu dozoru z důvodů, u kterých je předpoklad, že se nejedná o jednorázové porušení právního předpisu, jde zcela proti smyslu a cílům potravinového práva [...]"*

[68] Žalovaný se s těmito úvahami ztotožnil a uvedl, že inspektorát *„správně zhodnotil, že u důvodů pro neposkytnutí součinnosti, které účastník řízení uvedl (metodický pokyn kontrolované osoby a rozhodnutí jejich vedoucích pracovníků odporující požadavkům právních předpisů), lze předpokládat opětovné neposkytnutí součinnosti a neumožnění kontroly. Pořádková pokuta pak má směřovat k tomu, aby účastníka řízení od protiprávního jednání odradila a odrazovala do budoucna možným opětovným ukládáním. Odvolací orgán se tedy ztotožňuje s úvahou správního orgánu prvního stupně, že protiprávní jednání účastníka řízení bylo závažného charakteru, neboť jde zcela proti cílům potravinového práva.“*

[69] Správní orgány tedy shodně zhodnotily k tíži žalobce závažný následek protiprávního jednání, kterým bylo nezahájení, resp. neprovedení samotné kontroly. Tento závěr je dle zdejšího soudu zcela legitimní a logický. 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 objektu, kde má být kontrola provedena, patří zcela jistě ke způsobům nejzávažnějším a zcela znemožňujícím provedení kontroly (na rozdíl od např. neposkytnutí určitého dokumentu, zatajení důležitých skutečností atd.).

[70] Zdůvodnění učiněného závěru o závažnosti následku argumentem, že kontrola byla znemožněna *„z důvodů, u kterých je předpoklad, že se nejedná o jednorázové porušení právního předpisu“*, je však dle zdejšího soudu chybné. V dané věci byla žalobci udělena pořádková pokuta za znemožnění provedení konkrétní kontroly prováděné konkrétního dne. Při hodnocení tohoto protiprávního jednání není možné presumovat budoucí možnou recidivu žalobce, a na základě toho vyvozovat závažnost jeho jednání. Takový postup je v rozporu se zásadami právního státu, zejména se zásadami právní jistoty a presumpce nevin.

[71] I přes tyto chybné úvahy došly správní orgány ke správnému závěru o závažnosti protiprávního jednání žalobce, spočívající ve znemožnění provedení kontroly. Chybná argumentace tak neměla vliv na celkové zhodnocení polehčujících a přitěžujících okolností, a tím pádem ani na výši udělené pokuty. Jednalo se pouze o dílčí nepřesnost odůvodnění, které nemohlo způsobit nezákonnost rozhodnutí.

[72] Úvahy inspektorátu i žalovaného o formě zavinění byly srozumitelné, odůvodněné a legitimní. Forma zavinění mohla hrát roli při posuzování polehčujících či přitěžujících okolností. Přestože žalovaný upravil formu zavinění z nedbalosti na úmysl, nepřičetl tuto skutečnost žalobci k tíži. Posuzování formy zavinění v obou rozhodnutích proběhlo pouze v rovině konstatování, bez vlivu na výši udělené pokuty.

[73] Dále žalobce napadal části rozhodnutí týkající se uložené pokuty. 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.

[74] 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 volné uvážení zneužil. Soud tedy posuzuje, zda rozhodnutí správních orgánů nevybočila z mezí stanovených zákonem.

[75] V obou správních rozhodnutích se správní orgány vypořádaly s okolnostmi rozhodnými pro určení výše pokuty ve smyslu zákona o státní kontrole a vyhodnotily polehčující i přitěžující okolnosti. Inspektorát řádně popsal skutková zjištění, mající vliv na uložení výše pokuty. Z nich pak byly vyvozeny správné závěry, které byly v určitých směrech částečně korigovány rozhodnutím žalovaného.

[76] Použité správní úvahy nevybočují ze zákonných mezí a ani netrpí vnitřním logickým rozparem. Vzhledem k tomu, že zákon umožňoval uložit za předmětné protiprávní jednání pokutu až do výše 50 000 Kč, má krajský soud zato, že pokuta uložená spíše při spodní hranici zákonné sazby (ve výši 20 % této sazby) je přiměřená a plně odpovídající charakteru porušených povinností.

[77] 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.

[78] 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. Neposouzení svých osobních a majetkových poměrů při určování výše pokuty, a to navíc bez uvedení bližších skutečností, žalobce namítl až při jednání u soudu. Za této situace tak nebylo povinností správních orgánů se těmito kritérii *ex offio* zabývat.

[79] 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. 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.

[80] Soud pak neshledal pochybení správních orgánů ani v tom, že žalobci uložily povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Dle § 26 zákona o státní kontrole platí pro řízení dle tohoto zákona správní řád. Z § 62 odst. 5 správního řádu pak (narozdíl od dřívější úpravy) plyne, že pořádková pokuta je ukládána v řízení ve smyslu § 9 správního řádu. Zákon upravuje otázku účastenství v tomto řízení, jakož i otázku jeho zahájení (prvním úkonem v tomto řízení je vydání rozhodnutí, což je současně odpovědí na žalobcovu námitku ohledně nezahájení správního řízení). Vzhledem k tomu, že řízení o uložení pořádkové pokuty vyvolal žalobce porušením své právní povinnosti, bylo uloženo povinnosti k náhradě nákladů řízení dle § 79 odst. 5 správního řádu na místě. Cílem tohoto ustanovení je, aby porušitel právní povinnosti alespoň částečně nesl náklady vzniklé správním orgánům v souvislosti s vedením řízení, které by nevynaložily, pokud by k porušení povinností nedošlo.

- *K námitce chybného poučení*

[81] Podle § 68 odst. 5 správního řádu se v poučení uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.

[82] Z rozhodnutí inspektorátu lze dovodit, že poučení o opravném prostředku splňovalo zákonné podmínky, až na drobné formální vady, které by samy o sobě nemohly mít za

následek nezákonnost rozhodnutí ve věci. Ostatně důsledkem chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení ani nezákonnost rozhodnutí být nemůže, neboť jím je dle § 83 odst. 2 správního řádu prodloužení odvolací lhůty. Navíc žalobce v dané věci podal odvolání včas a nebyl tak nijak zkrácen na svých procesních právech.

[83] Nicméně, pokud jde o jednotlivosti, lhůta pro podání odvolání byla určena jednoznačně včetně označení dne, od kterého se počítá („do 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí“). Co se týče označení správních orgánů, bylo by sice vhodnější označovat je v poučení přesnými a úplnými názvy, nicméně v kontextu s obsahem rozhodnutí inspektorátu, zejména jeho záhlavím a odkazem na právní předpisy, bylo zcela zřejmé, že „inspektorátem v Ústí nad Labem“ byl myšlen inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Ústí nad Labem a „ústředním inspektorátem“ Ústřední inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce. Bylo tedy zřejmé i to, prostřednictvím koho podat odvolání, a který orgán bude o podaném odvolání rozhodovat.

VII. Závěr a náklady řízení

[84] Krajský soud v Brně tedy shledal žalobcovy námitky nedůvodnými. 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.

[85] 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 právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku 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 19. března 2013

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu