



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 18.9.2011, č.j. BE918-2/99/5/9/2011-SŘ, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, ze dne 20.5.2011, č.j. EC156-1/D/99002/1/2011-SŘ, **se zrušuje**.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 10.200,- Kč k rukám JUDr. Marcelou Scheeové, advokátky se sídlem Štupartská 4, Praha 1 – Staré Město, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobce se žalobou doručenou dne 20. 12. 2011 k zdejšímu soudu domáhal vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce ze dne 18. 9. 2011, č. j. BE918-2/99/5/9/2011-SŘ a žalovaný byl zavázán

k povinnosti zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení. Napadené rozhodnutí považuje za nezákonné a vydané v rozporu s právními předpisy.

II. Relevantní skutečnosti plynoucí ze spisového materiálu

[2] Z konkrétních okolností přezkoumávané věci je pro přehlednost vhodné chronologicky zdůraznit následující skutečnosti.

[3] Rozhodnutím inspektorátu v Praze Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen „inspektorát“) ze dne 20. 5. 2011, č. j. EC156-1/D/99002/1/2011-SŘ, byla žalobci udělena pokuta ve výši 10.000 Kč na základě ust. § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „zákon o státní kontrole“), neboť žalobce nevpustil inspektorku Státní zemědělské a potravinářské inspekce paní Bc. M. F. (dále jen „inspektorka“) za účelem provedení kontroly dodržování předpisů potravinového práva do provozovny na adrese Mostní 731, Kralupy nad Vltavou, jejímž provozovatelem je společnost ZIMBO CZECHIA, s.r.o., IČ: 61250988, se sídlem Na zátorách 613/8, Praha 7 (dále jen „kontrolovaná osoba“).

[4] Dne 13. 6. 2011 podal žalobce proti rozhodnutí inspektorátu odvolání, které poté ještě doplnil podáním ze dne 7. 7. 2011. V něm namítal, že rozhodnutí inspektorátu je nezákonné, neboť (a) žalobce není pasivně legitimován, když pouze plnil pokyny svého zaměstnavatele (kontrolované osoby), (b) inspektorka neměla dostačující pověření ke kontrole, (c) neobsahuje správné poučení, (c) chybí na něm datum vystavení a (d) přesná výše pokuty nebyla nijak odůvodněna a není řádně individualizována, neboť inspektorát nepřihlédl k osobním poměrům žalobce.

[5] Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání zamítl a potvrdil tak rozhodnutí inspektorátu. Inspektorát správně posoudil, že v souladu s ust. § 15 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „obchodní zákoník“), podle kterého kdo byl při provozování podniku pověřen určitou činností, je zmocněn ke všem úkonům, k nimž při této činnosti obvykle dochází, je žalobce jako vedoucí provozovny pasivně legitimován. Provádění kontroly je v potravinářském podniku běžnou činností. Žalobce byl oprávněn, aby mu bylo předloženo pověření o kontrolní činnosti, a kontrolu měl umožnit. Žalobce se neměl řídit interním pokynem zaměstnavatele (kontrolované osoby), který šel nad rámec zákona, a tudíž byl nicotný. Procesní vady (špatné poučení, chybějící datum vystavení) byly ryze formálního charakteru, a proto nemohly mít žádný vliv na rozhodnutí v meritu věci. Žalovaný uznal, že výše pokuty nebyla dostatečně odůvodněna, a proto ji dodatečně odůvodnil. Vycházel přitom z rozsudku Nejvyšší správního soudu sp. zn. 7 A 124/2000-39, podle kterého prvostupňové i odvolací řízení tvoří jediný celek a je možné zhojit vady prvostupňového rozhodnutí rozhodnutím o odvolání.

III. Obsah žaloby

[6] V žalobě žalobce zdůraznil, že napadené rozhodnutí považuje za nezákonné, zejména zmatečné a nepřezkoumatelné, jak ve výročí, tak v odůvodnění. Žalovaný dle něj chápe výkon státní správy mocensky. Hovoří pouze o svých právech a o tom, k čemu je kdo povinován. Žalobce je přesvědčen, že se jedná o zastaralé a překonané pojetí z minulosti, které nemá nic společného s demokratickým pojetím výkonu státní správy, kdy její adresát má v kontrolním řízení i svá práva. Dále rozvádí následující námitky.

III.A Nenaplnění podstatných náležitostí pověření ke kontrole

[7] Žalobce se domnívá, že není osobou, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle ust. § 14 zákona o státní kontrole. Pracuje jako vedoucí provozovny (prodejny masných výrobků, lahůdek a pečiva). Pracovní smlouvou, uzavřenou s kontrolovanou osobou, se mj. zavázal dodržovat služební pokyny, vnitropodnikové směrnice a vnitřní pokyny. Vnitřním předpisem nazvaným „Závazný jednotný postup při úředním dozoru (metodický pokyn)“ kontrolovaná osoba s odvoláním na zákon o státní kontrole výslovně rozhodla, že kontrolní orgány mohou v souladu se zákonem o státní kontrole do jejích provozních prostor vstupovat pouze po předložení řádného písemného pověření kontrolního orgánu, obsahujícího určení (specifikaci) dané kontrolní akce, spočívající v názvu kontrolního úřadu, jména kontrolních pracovníků pověřených provedením této kontroly, označení adresáta kontroly a specifikaci kontrolované provozovny, datum provedení kontrolní akce a její rozsah. Inspektorka tedy nebyla vpuštěna do provozovny, neboť nepředložila písemné pověření splňující popsané náležitosti. Žalobce tak postupoval poté, co si rozhodnutí zaměstnavatele u něj ještě jednou telefonicky ověřil.

[8] Dle žalobce vůbec nebyly splněny podmínky pro oprávnění výkonu dozoru. 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 pověřeni.

[9] Žalobce na podporu svého tvrzení uvádí, že pokud by zákonodárce takovou 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, které inspektorka měla, totiž neobsahovalo nic nového, než co bylo uvedeno v jejím průkazu inspektora.

III.B Nedostatek pasivní legitimace

[10] Žalobce má střední odborné vzdělání v oboru řezník, prodavač, z čehož dovozuje, že v žádném případě není ve smyslu ust. § 15 odst. 1 obchodního zákoníku oprávněn zastupovat kontrolovanou osobu v záležitostech souvisejících s výkonem státní správy, jak tvrdí žalovaný. V daném případě šlo o to, za jakých podmínek budou orgány žalovaného vpuštěni do provozovny kontrolované osoby. Jelikož jde o rozhodování týkající se vlastnictví, musí o tomto rozhodnout výhradně kontrolovaná osoba ve smyslu ust. § 13 odst. 1 obchodního zákoníku. Nelze aplikovat ust. § 15 odst. 1 téhož zákona.

[11] Ust. § 15 odst. 1 obchodního zákoníku 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] Žalobce byl a je přesvědčen, že jako vedoucí masny (v pracovněprávním poměru) je ohledně provozování svěřené prodejny povinen postupovat tak, jak mu uložila kontrolovaná osoba, k čemuž je vázán i smluvně. Ve vztahu k inspektorátu, který tvrdil, že chce provést kontrolu, proto nevystupoval jako občan, ale jako zaměstnanec kontrolované osoby, a to s rozsahem pouze takových kompetencí, jak mu je kontrolovaná osoba svěřila. Nejednal tak o své vůli.

[13] Žalobce na okraj poznamenává, že ani orgány Policie České republiky nemohou do objektů vstupovat pouze na základě předložení služebního průkazu, přičemž pakliže by měl být názor žalovaného správným, měla by Státní zemědělská a potravinářská inspekce více kompetencí než policie.

III.C Vadný protokol a zahájení správního řízení

[14] S tím souvisí další námitka žalobce. Inspektorát při zahájení kontroly dle žalobce nezjistil skutečný skutkový stav věci. Inspektorka do protokolu o výsledku kontroly ze dne 16. 5. 2011, č. j. P080-11000/11, (dále jen „protokol“) uvedla, že při kontrole byl přítomen zástupce kontrolované osoby. Žalobce však trval na tom, že není osobou oprávněnou jednat jménem společnosti a není tedy zástupcem kontrolované osoby. Správně tedy mělo být uvedeno, že při kontrole nebyl přítomen zástupce kontrolované osoby.

[15] Přestože žalobce k protokolu uvedl konkrétní námitku, ze strany inspektorátu nikdy neobdržel žádné vyrozumění, a bylo rovnou vydáno rozhodnutí o pokutě. Žalobce má takový postup za zmatečný a nezákonný.

[16] K protokolu uplatnila námitky též kontrolovaná osoba. Inspektorát je nejdříve (ve vyjádření ze 6. 6. 2011) vůbec nepovažoval za námitky, neboť kontrola vůbec neproběhla. Dne 23. 6. 2011 ale změnil názor a vydal rozhodnutí o námitkách. Námitkám nevyhověl. Žalobci se takový postup nelíbí, neboť rozhodnutí o námitkách bylo vydáno až po rozhodnutí inspekce o uložení jeho pokuty. Ačkoli se tedy protokol měl stát podkladem pro rozhodnutí inspekce o uložení pokuty, rozhodnutí o námitkách k protokolu bylo vydáno až po tomto rozhodnutí.

[17] Navíc, jak vyplývá z rozhodnutí o námitkách, protokol uvádí, že doba od zahájení kontroly až po její ukončení byla vyplněna odporem ze strany přítomného vedoucího pracovníka provozovny k provedení kontroly a jeho telefonickým kontaktem s vedením společnosti a následným čekáním na vyjádření. Rovněž inspektor byl nucen komunikovat se svým nadřízeným a s právním oddělením inspektorátu. Toto však, v rozporu s tvrzením obsaženým v rozhodnutí o námitkách, v protokolu uvedeno není.

III.D Nepřezkoumatelnost výše pokuty

[18] Žalobce setrvává na tom, že z rozhodnutí inspektorátu není jasné, proč byla uložena pokuta právě ve výši 10.000 Kč. Rozhodnutí v této části postrádalo jakoukoliv přesvědčivost. Snaha o odstranění této vady žalovaným je porušením zásady dvojinstančnosti. Žalobci také chybí vymezení účelu sankce. Z napadeného rozhodnutí nevyplynulo, co je uložení pokuty sledováno. Rovněž se domnívá, že uložení paušální náhrady nákladů řízení, která je správním řádem myšlena pro klasické správní řízení, zde není důvodné.

III.E Chybné poučení

[19] Prvoinstanční rozhodnutí v části poučení o opravném prostředku nesplňuje zákonné náležitosti, stanovené v ust. § 68 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „správní řád“). Poučení neuvádí, od kterého dne se lhůta pro podání odvolání počítá, kterému správnímu orgánu má být odvolání adresováno a jaký správní orgán o něm pak rozhodne.

IV. Vyjádření žalovaného

[20] Žalovaný v písemném vyjádření ze dne 7. 6. 2011 navrhl, aby soud žalobu v celém rozsahu zamítl, neboť má za to, že postup správních orgánů byl v souladu se zákonem.

[21] Uvádí k tomu, že interní 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 [ust. § 14 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen “zákoník práce”)].

[22] Interní pokyn je protiprávní, neboť podmínky, které stanovuje pro umožnění kontroly jdou zcela nad rámec zákona o státní kontrole. Ust. § 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 inspektorka prokázala tímto pověřením a služebním průkazem.

[23] K námitce nedostatku pasivní legitimace zmiňuje, že žalobce byl ve smyslu ust. § 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 pod sp. zn. 32 Cdo 1161/2008).

[24] Žalovaný také odmítá, že v protokolu byly zaneseny lživé či chybné údaje. Žalobce byl zástupcem kontrolované osoby a není pochyb o tom, že byl přítomen. Není také pravda, že by žalobce k jeho námitce neobdržel žádné vyrozumění. Na jeho námitku bylo pohlíženo jako na vyjádření k protokolu a inspektorát se k této námitce vyjádřil v rámci odůvodnění rozhodnutí o uložení pokuty. Protokol o kontrole slouží primárně jako záznam kontrolního zjišťování a běžně také k případnému uložení pokuty. Tímto protokolem zaznamenala inspektorka pokus o provedení kontroly a na základě zde uvedených skutečností se inspektorát rozhodl uložit pokutu. To, že k vypořádání námitky došlo až po vydání rozhodnutí, nijak nezasáhlo žalobce do jeho práv.

[25] Žalovaný dává za pravdu žalobci, že rozhodnutí o námitkách uvádí oproti protokolu navíc informaci o tom, že žalobce kontaktoval svého nadřízeného telefonicky. Jde o drobný nedostatek. Nicméně ani sám žalobce zřejmě nechce tuto skutečnost zpochybňovat.

[26] Žalobcovu srovnání pravomocí inspektorů Státní zemědělské a potravinářské inspekce a příslušníků Policie České republiky nepokládá žalovaný za relevantní, neboť obě organizace jsou vystavěny na jiných principech.

[27] 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. Stejně tak se vypořádal i s námitkou ohledně uložení povinnosti k náhradě nákladů řízení.

[28] Žalovaný připomíná, že cílem uložení pokuty je umožnění kontroly uvádění potravin do oběhu. Uložení pokuty fyzické osobě, která způsobila, že právnická osoba

neposkytla součinnost kontrolním pracovníkům, je jediným právním nástrojem daným orgánem dozoru k vymožení svých oprávnění i povinností kontrolu provést.

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

[30] Žalovaný nesouhlasí s tím, že pojmá výkon státní správy mocensky. V právním státě je jistě třeba, aby státní moc, i ve formě dozoru nad bezpečností a jakostí potravin, bylo vykonávána na základě zákona a v jeho mezích. O tom, zda se tak děje ale nemůže jednostranným úkonem (zde neumožněním kontroly) rozhodovat žalobce zastupující kontrolovanou osobu jako adresát výkonu státního dozoru. Pak již nejde o realizaci právního státu, ale o prosazení libovůle jednotlivce. Žalovaný pokládá svůj postup jsoucí ve shodě s ust. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[31] Žalovaný se také vyjádřil k dopisu, který dne 12. 7. 2011 obdržel od kontrolované osoby. Bylo v něm uvedeno, že její pracovníci nejsou jejími zákonnými zástupci a nejsou oprávněni přebírat vyhotovení kontrolního protokolu. Na základě tohoto dopisu pak mělo docházet k nárůstu kontrol u kontrolované osoby, což žalovaný popírá.

IV. Replika žalobce

[32] Dne 20. 4. 2012 se k vyjádření žalovaného vyjádřil žalobce replikou. Uvádí, že žalovaný zřejmě stále nemá jasno, zda žalobce je či není ve vztahu k němu zákonným zástupcem, když jeho námitku k protokolu (ohledně skutečnosti, že je osobou neoprávněnou jednat za kontrolovanou osobu) považoval pouze za vyjádření k protokolu. Jako zástupce však měl možnost podat k protokolu námitku, nikoli se k němu pouze vyjádřit.

[33] Žalovaný svůj postoj k žalobci jako zákonnému zástupci kontrolované osoby odůvodňuje soudními rozhodnutími, které dle přesvědčení žalobce na daný případ nelze vztáhnout. Např. ve věci před Nejvyšším soudem pod sp. zn. 32 Cdo 1161/2008 se jednalo o zcela jinou právní situaci (předávání díla).

[34] Žalobce nerozumí tomu, proč žalovaný nesměřoval k nejúčelnějšímu řešení, které by spočívalo v předložení konkretizovaného pověření ke kontrole takového, jaké požadovala kontrolovaná osoba. Jak vyplývá z vyjádření žalovaného, jednalo se o kontroly plánované, tudíž tomuto postupu nic nebránilo. Ve svém důsledku by se jednalo o postup hospodárnější, rychlejší a hlavně směřující k provedení výkonu dozoru. Takový postup by zároveň eliminoval možnost zneužití pravomocí (zneužití průkazu inspektora spolu s všeobecným pověřením ke kontrole).

[35] Na podporu svého tvrzení, odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004-87, který, byť se netýkal výslovně žalovaného, nýbrž České inspekce životního prostředí, říká, že Česká inspekce životního prostředí je orgánem podřaditelným pod orgány uvedené v ust. § 2 odst. 1 písm. d) zákona o státní kontrole, a tedy není důvodu, proč by se neměla řídit ust. § 12 odst. 2 písm. a) tohoto zákona, a neměla by oznamovat kontrolovanému subjektu zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Nejvyšší správní soud shledal, že je v zájmu právní jistoty kontrolovaných subjektů (ale nejen jejich), aby měly na jisto postaveno, kdo vstupuje do jejich objektu a za jakým účelem. Žalobce považuje takové písemné pověření za právní úkon, který musí být dostatečně jasný a určitý. Zákon o státní kontrole hovoří vždy o kontrole v jednotném čísle, nikoli o kontrolách. Má-li být na straně kontrolovaného subjektu dána jistota, že ten který úředník nezneužívá svou pravomoc, musí být jasně vymezeno, co věcně a jaké aspekty přišel

kontrolovat, kdo, kdy je k tomu oprávněn a kde (u koho) s tím, že byl k tomu pověřen osobou oprávněnou.

[36] K postoji žalovaného, že odůvodnění výše uložené pokuty je řádné, žalobce nikde nepostřehl, že by se inspektorát zabýval tím, zda uložená pokuta pro něj nemá likvidační důsledky. Zmiňuje, že dostal další pokutu ve výši 50.000 Kč, na kterou si již byl nucen půjčit.

IV. Duplika žalovaného

[37] Dne 24. 5. 2012 se k novým námitkám, uvedeným v replice, vyjádřil žalovaný. Je přesvědčen o správnosti postupu inspektorátu, který v rámci seznámení se s protokolem umožnil zástupci kontrolované osoby připojit ke svému podpisu i své vyjádření. Fyzická osoba, která v době kontroly jedná za kontrolovanou osobu, může namítnout do protokolu jakoukoliv skutečnost, kterou považuje za nezbytnou. Tento úkon ale nijak nenahrazuje institut námitek do protokolu, které je třeba dle ust. § 17 zákona o státní kontrole podat ve lhůtě pěti dnů písemně a odůvodnit je.

[38] Žalobce si dále stěžoval, že uložená pokuta pro něj může mít likvidační důsledky. V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, je uvedeno, že „*správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout 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. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.*“

[39] Žalovaný vycházel z výše uvedené právní věty a konstatuje, že z průběhu správního řízení nebylo nijak zřejmé, že by s ohledem na osobní a majetkové poměry žalobce mohla mít ukládaná pokuta v tomto konkrétním řízení ve výši 10.000 Kč, tedy nedosahující ani polovinu průměrné mzdy, pro něj likvidační charakter. Pouze pokud by toto bylo ze správního řízení zřejmé, byl by správní orgán povinen ve smyslu shora uvedeného judikátu zjišťovat majetkové poměry žalobce, jako určitý korektiv či záchrannou brzdu (viz znění shora uvedeného usnesení).

VI. Posouzení věci krajským soudem

[40] Žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě dle ust. § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), osobou k tomu oprávněnou dle ust. § 65 odst. 1 soudního řádu správního a jde o žalobu přípustnou ve smyslu ust. § 65, § 68 a § 70 soudního řádu správního.

[41] Soud přezkoumal napadená rozhodnutí, vázán rozsahem a důvody, které žalobce uplatnil v žalobě [ust. § 75 odst. 2 soudního řádu správního]. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů [§ 75 odst. 1 soudního řádu správního]. Dospěl k závěru, že žaloba je v podstatné části důvodná, napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a v řízení došlo k porušení procesních ustanovení, které mají za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Proto soud o žalobě rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z ust. § 76 odst. 1 písm. a), c) soudního řádu správního. Soud při svém rozhodování vyšel z následujících skutečností, úvah a závěrů:

VI. A K námitce nenaplnění podstatných náležitostí pověření ke kontrole

[42] Podle ust. § 9 zákona o státní kontrole kontrolní činnost vykonávají pracovníci kontrolních orgánů na základě písemného pověření těchto orgánů. Podle ust. § 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.

[43] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012-34, povinnost kontrolních pracovníků předložit pověření k provedení kontroly je třeba interpretovat v souladu se zvláštním právním předpisem, jímž je v tomto případě zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „zákon o SZPI“). Ust. § 4 odst. 2 zákona o SZPI stanoví pouze povinnost inspektorů prokazovat se průkazy inspekce bez vyzvání.

[44] Nejvyšší správní soud se zabýval podobnou otázkou ve vztahu k zákonu č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen „živnostenský zákon“) a judikoval: „Z žádného ustanovení zákona o státní kontrole, ani živnostenského zákona není možno dovodit 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 dovodit povinnost, aby bylo kontrolním pracovníkům vydáváno pověření k provedení kontroly pro každou takovou konkrétní kontrolu.“ Dle ust. § 60b živnostenského zákona se zaměstnanci živnostenských úřadů při kontrole prokazují pověřením ve formě písemného pověření nebo ve formě průkazu.

[45] Jestliže tedy zákon o SZPI stanoví, že inspektoři se musí prokazovat průkazem a zároveň nestanoví žádné další formální náležitosti pro pověření ke kontrole, lze tvrdit, že požadavky kladené žalobcem a kontrolovanou osobou na pověření ke kontrole jdou zcela nad rámec zákona. Kontrolovaná osoba se tedy mylí, pokud má ve svém interním pokynu pravidlo, že pověření ke kontrole musí obsahovat datum a rozsah konkrétní kontroly, příp. i další náležitosti, které zmínil žalobce. Všeobecné (generální) pověření ke kontrole je postačující a vyhovující zákonu o SZPI i zákonu o státní kontrole.

[46] Ke srovnání pravomocí Státní zemědělské a potravinářské inspekce a Policie České republiky soud uvádí, 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 [ust. 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 ust. 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.

VI. B K námitce nedostatku pasivní legitimace

[47] Na základě ust. § 15 odst. 1 obchodního zákoníku byl žalobce jakožto vedoucí provozovny zmocněn ke všem úkonům, k nimž při této činnosti obvykle dochází. Kontrola nejen Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, ale i dalšími orgány dozoru (např. Českou obchodní inspekcí) jsou v potravinářských podnicích běžnou 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 s jednatelem obchodních společností.

[48] 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, sp. zn. 2 As 43/2004, dostupný na www.nssoud.cz).

[49] 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 jednatelé. 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.

[50] Soud navíc připomíná, že zmocnění podle ust. § 15 obchodního zákoníku má povahu zákonného zmocnění, které není možné smluvně, tedy ani v rámci pracovněprávního vztahu, omezit. 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 pod sp. zn. 32 Cdo 1161/2008 se sice týkaly skutkově jiných věcí, ale vycházely ze stejného právního názoru, že ust. § 15 odst. 1 obchodního zákoníku je ustanovením kogentním.

[51] Žalobce tvrdil, že nebyl zmocněn k jednání před státními orgány. Soud však toto tvrzení považuje za pouhé „slovíčkaření“. V běžném slova smyslu se jednáním před státními orgány rozumí podávání nejrůznějších podnětů, návrhů na zahájení řízení, opravných prostředků, zastupování při ústním jednání atd. V tomto smyslu i kdyby žalobce (jako řezník) výslovně nebyl zmocněn zaměstnavatelem k jednání před státními orgány, měl pouze povinnost vpustit inspektorku do provozovny, aby jí bylo umožněno provést kontrolu. K tomu je nepochybně dostatečně kvalifikován, ačkoli i zde jde o jednání se státním orgánem.

[52] Soud tuto námitku uzavírá tím, že žalobce byl pasivně legitimován na základě ust. § 15 odst. 1 obchodního zákoníku. Měl znát nejen své povinnosti vyplývající z pracovněprávního vztahu, ale také povinnosti vyplývající ze zákona. Dle ust. § 301 písm. a) zákoníku práce je zaměstnanec povinen plnit pokyny nadřízených, které jsou vydané v souladu s právními předpisy, nikoli pokyny protiprávní.

VI. C K námitce vadného protokolu a řízení o námitkách

[53] Z výše uvedeného také vyplývá, že v protokolu o kontrole nebyly zaneseny nesprávné údaje, jak namítá žalobce. Naopak, soud se ztotožnil se žalovaným, že žalobce byl v době zahájení kontroly zástupcem kontrolované osoby tak, jak je v protokolu uvedeno.

[54] Protokolem zaznamenala inspektorka v souladu s ust. § 15 odst. 1 zákona o státní kontrole pokus o provedení kontroly u kontrolované osoby a na základě zde uvedených informací bylo rozhodnuto o uložení pokuty. Správní řízení o uložení pokuty za správní delikt

(podle ust. § 19 odst. 1 zákona o státním dozoru) a řízení o námitkách (podle ust. § 17 téhož zákona) ale nelze směšovat (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1993, č. j. 6 A 82/1993-21). V řízení o uložení pokuty správní orgán vychází z protokolu o kontrole jako z jednoho důkazů, ale není vyloučeno, aby byly namítány nové skutečnosti a navrhovány o nich důkazy, které také musí být provedeny, pokud to přispěje ke zjištění skutečného stavu věci. Navíc pokud proti protokolu byly podány námitky, měl je správní orgán nejprve vypořádat a teprve poté měl protokol využít jako podkladové stanovisko v řízení o uložení pokuty. Jiný postup porušuje procesní práva žalobce.

[55] Rozhodnutí o uložení pokuty může být prvním úkonem pouze v případě tzv. pořádkových deliktů [ust. § 62 správního řádu]. Pořádkové delikty mají čistě procesní povahu (ztěžování průběhu správního postupu) a plní zajišťovací funkci (zajištění průběhu a účelu již probíhajícího řízení). Tzv. pořádkový delikt podle ust. § 62 zákona o státním dozoru má však hraniční povahu. Zajišťuje sice výkon správního dozoru, ale formulace jeho objektivní stránky se shoduje spíše s objektivní stránkou jiných přestupků, které mají hmotněprávní povahu. Pořádkovou pokutu je možné udělit pouze bezprostředně, neboť dochází-li k udělení pokuty až s odstupem času, vytrácí se postupně zajišťovací funkce této sankce (srov. MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 5 vyd. Praha: C. B. Beck, 2010, str. 145). S ohledem na konkrétní okolnosti v přezkoumávané věci, zejména pak skutečnost, že k nevpuštění inspektorky došlo v pondělí 16. 5. 2011 a rozhodnutí o uložení pokuty je až z pátku 20. 5. 2011, přiklonil se soud k tomu, že nešlo o bezprostřední úkon, a že proto nelze přisvědčit názoru, že při uložení této pokuty bylo možné subsidiárně aplikovat ust. § 62 správního řádu a pokutu uložit bez řádného zahájení správního řízení.

[56] Pokud prvním úkonem správního orgánu vůči žalobci bylo až doručení rozhodnutí o uložení pokuty, došlo k závažnému porušení procesních práv účastníka, neboť byl takto vyloučen z možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004, č. j. 5 A 125/2002-73).

[57] Konkrétními námitkami, které uplatnila kontrolovaná osoba po vydání prvostupňového rozhodnutí, se soud nezabýval, neboť řízení o námitkách není předmětem tohoto přezkumného řízení.

VI. D K námitce nepřezkoumatelnosti výše pokuty

[58] Co se týče individualizace sankce a odůvodnění výše pokuty, pak úvahy prvostupňového správního orgánu zcela absentují. Tato vada byla žalovaným zjištěna v řízení odvolacím. Žalovaný pak vycházel z názoru, že prvostupňové i odvolací řízení tvoří jediný celek a je možné zhojit vady prvostupňového rozhodnutí vlastním rozhodnutím o odvolání. Tento názor opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 124/2000-39. Tato judikatura je zdejšímu soudu známa, nicméně Nejvyšší správní soud tehdy vycházel ze starého správního řádu (již neplatného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení), a proto je nutné s touto judikaturou pracovat velmi obezřetně.

[59] Ve svých úvahách zdejší soud vyšel především z principu dvojinstančnosti správního řízení a přiklonil se k tomu, aby nedošlo k narušení zásady dvojinstančnosti, odvolacímu orgánu nepřísluší ex post odůvodňovat rozhodnutí prvostupňového orgánu, která vůbec odůvodněna nejsou. Odvolacímu orgánu přísluší v rámci odvolacího řízení pouze dovysvětlit myšlenky a postupy správního orgánu prvního stupně, nikoli však jeho vůli zcela nahrazovat. Jestliže prvostupňové rozhodnutí neobsahovalo žádné důvody toho, proč byla pokuta uložena právě ve výši 10.000 Kč, pak žalobce mohl jen ztěžít uplatnit proti výši pokuty jiné námitky než námitku, že rozhodnutí o uložení sankce a výše pokuty je nepřezkoumatelné.

Námítky žalobce nemohl soud hodnotit jako nedůvodné, když v řízení došlo k porušení zásady dvojinstančnosti a tím porušení procesních práv žalobce.

[60] Má-li soud posoudit, zda rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, nepostačuje konstatování, že stanovená výše sankce je v rozpětí, které zákon připouští; musí být přezkoumatelné také v tom směru, zda a jak byla vzata v úvahu hlediska zákonem stanovená, přezkoumatelným způsobem musí být z rozhodnutí patrné úvahy správního orgánu.

[61] Podle přesvědčení soudu správní orgány měly přihlédnout i k tomu, že žalobce postupoval s vysokou mírou obezřetnosti. Inspektorce předložil metodický pokyn, dokonce také telefonoval svému zaměstnavateli, aby zjistil, jaký je správný výklad tohoto pokynu. Polehčujícími okolnostmi se správní orgány nedostatečně zabývaly, nehodnotily chování žalobce, který se snažil dodržet přesné znění metodického pokynu svého zaměstnavatele, trval na předložení pověření ke kontrole, které by obsahovalo datum kontroly a označení kontrolovaného subjektu. Vysoká míra obezřetnosti zaměstnance v pozici, v níž žalobce vystupoval, jsou důvody, kterými by se měly správní orgány zabývat v úvahách při odůvodnění výše pokuty. Žalovaný, který nahrazoval absentující úvahy prvostupňového správního orgánu, přihlédl pouze k jedné polehčující okolnosti, a sice k tomu, že šlo o první žalobcův delikt. Na žalovaném v odvolacím řízení bylo přezkoumat výši pokuty ze všech hledisek a při zjištění nepřezkoumatelného rozhodnutí co do výše uložené sankce a zcela chybějících úvah správního orgánu ohledně výše a přiměřenosti sankce, měl odvoláním napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit prvostupňovému správnímu orgánu.

[62] Ohledně výroku o uložení náhrady nákladů řízení je třeba uvést, žalobce se mýlí, když tvrdí, že uložení paušální náhrady nákladů řízení není důvodné. Pokud nebylo možné aplikovat zkrácený postup uložení pořádkové pokuty podle ust. § 62 odst. 5 správního řádu, řízení o uložení pokuty pak bylo klasickým správním řízením.

VI. E K námitce chybného poučení

[63] Podle ust. § 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.

[64] Z rozhodnutí lze dovodit, že poučení inspektorátu splňovalo zákonné podmínky, až na drobné formální vady, které by samy osobě nemohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Jde o označování správních úřadů v poučení přesně a celými názvy, rovněž citace právních předpisů nebyla zcela přesná.

VII. Shrnutí a náklady řízení

[65] Při přezkoumání žalobou napadených rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo, soud v podstatné části přisvědčil žalobci, když shledal vytýkanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí, nedostatky odůvodnění, jakož i vady řízení.

[66] K namítané nezákonnosti napadených rozhodnutí soud závěrem připomíná rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 – 96, publikovaný ve Sb. NSS č. 3/2006, dostupný na www.nssoud.cz, který vymezil institut nezákonnosti takto: „*Nezákonným je rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, a přitom ještě nejde o tak intenzivní rozpor, aby bylo možno usuzovat, že rozhodnutí neexistuje, tj. že je nicotné. Nezákonnost může být vyvolána buď chybnou aplikací hmotného práva (pak půjde o nezákonnost v tom smyslu, jak o ní hovoří § 76 odst. 1 s. ř. s.),*

nebo práva procesního. Procedurální pochybení mohou mít charakter nepřezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebo vad řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.); tyto vady řízení jsou však v rámci soudního řízení relevantní pouze pokud jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.“

[67] Ze shora uvedených důvodů soudu nezbylo, než napadené rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.), v němž je správní orgán vázán právním názorem tohoto soudu (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). Protože prvostupňové rozhodnutí správního orgánu trpí stejnými vadami, soud za podmínek § 78 odst. 3 s.ř.s. zrušil též rozhodnutí, které mu předcházelo.

Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 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. Úspěšnému žalobci tak přísluší právo na náhradu nákladů řízení, které představuje odměna za právní zastoupení advokátkou, a to za 3 úkony právní služby a 3x režijní paušál ve výši vyčíslené na částku 7.200,- Kč, takže spolu se zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3.000,- Kč činí náklady tohoto řízení celkem částku 10.200,- Kč.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 8. srpna 2012

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu