



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **J. R.**, zastoupeného JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou, se sídlem Štupartská 4, Praha 1, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, se sídlem Květná 15, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 5. 2011, č. j. AY992-7/99/88/9/2010-SŘ, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 8. 2013, č. j. 30 A 92/2011 - 126,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- [1] Rozhodnutím žalované ze dne 23. 5. 2011, č. j. AY992-7/99/88/9/2010-SŘ (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí inspektorátu žalované v Táboře (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 31. 1. 2011, č. j. BV387-6/2010, kterým byla stěžovateli podle § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), uložena pořádková pokuta ve výši 30.000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000 Kč. Pořádkového deliktu se stěžovatel měl dopustit jako jednatel kontrolované osoby LIHO – Blanice, spol. s r. o. tím, že dne 23. 6. 2010 kontrolovaná osoba neposkytla součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků podle § 11 písm. a) a b) zákona o státní kontrole,

když jim nebyl umožněn vstup do objektu výroby lihovin a ve stanoveném termínu nebyly předloženy požadované provozní doklady.

- [2] Proti shora uvedenému rozhodnutí žalované podal stěžovatel žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jenž ji zamítl rozsudkem ze dne 5. 8. 2013, č. j. 30 A 92/2011 – 126 (dále jen „napadený rozsudek“). Krajský soud se nejprve zabýval oprávněností provedení kontroly, jejím průběhem a uložením pořádkové pokuty. Konstatoval, že následné zrušení resp. zrušení rozhodnutí o námitkách proti opatření č. P070-30508/08/C, jež zakazovalo uvádění lihovin do oběhu, nebylo z hlediska zákonnosti či oprávněnosti kontroly podstatné, neboť předmětem kontroly bylo kromě dodržování tohoto opatření i dodržování dalších požadavků souvisejících se sledovatelností a hygienou potravin podle přímo použitelných evropských předpisů. Pro posouzení postupu správních orgánů bylo rozhodné, že stěžovatel kontrolním pracovníkům požadované doklady nepředložil a nepustil je do objektu výroby lihovin. V tomto směru nemůže obstát tvrzení stěžovatele, že inspektorům ve vstupu nikterak nebránil, neboť si dle názoru krajského soudu lze jen těžko představit situaci, ve které by inspektoři zcela svévolně vstoupili do prostor v daném objektu. Stěžovatel měl a mohl umožnit inspektorům vstup do kontrolovaného objektu, neboť byl jako statutární orgán kontrolované osoby o kontrole vyrozuměn, byl fyzicky přítomen při provádění kontroly, přičemž se nejednalo o nijak zvlášť specifickou kontrolu, která by odůvodňovala přítomnost osoby přímo odpovědné za provoz kontrolované osoby. V protokolu o kontrole ze dne 23. 6. 2010 byla jasně stanovena povinnost předložit požadované doklady do 25. 6. 2010, což stěžovatel neučinil. Tento protokol sice stěžovatel odmítl dne 23. 6. 2010 převzít, ale ani po jeho následném převzetí nebyly požadované dokumenty dodány, což stěžovatel odůvodnil tím, že kontrolní materiál ze dne 23. 6. 2010 považoval za nezákonný. Poukaz stěžovatele na personální a časové obtíže tedy krajský soud vyhodnotil jako účelový, vedený záměrem oddálit či znemožnit kontrolu. Krajský soud shrnul, že oprávněné bylo nejen provedení kontroly, ale i uložení pořádkové pokuty, jejíž výše byla řádně odůvodněna, zejména s ohledem na společenskou závažnost znemožnění kontroly ve výrobě lihovin. Krajský soud nevyhověl návrhu na moderaci výše pokuty, neboť dle jeho názoru není pořádková pokuta správním trestem, a v případě širšího pojetí pořádkové pokuty jako sankce nebyl stěžovatelův návrh na moderaci výše pokuty založen na žalobních bodech uplatněných v zákonné dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby, v nichž musí výslovně napadat nepřiměřenost trestu a své přesvědčení o pochybení při stanovení výše pořádkové pokuty musí také řádně zdůvodnit.
- [3] Krajský soud nepřisvědčil rovněž výtkám stěžovatele napadajícím zákonnost postupu správních orgánů v řízení o uložení pořádkové pokuty, včetně dodatečně namítaného zmýlení se v osobě stěžovatele, které dle názoru krajského soudu rozhodně nelze dovozovat z nesprávně uvedeného data narození ve vyjádření žalované k žalobě, neboť osoba stěžovatele byla po celou dobu řízení dobře známa a ve výroku rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty dostatečně identifikována rodným číslem.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

- [4] Proti napadenému rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Poukázal na porušení zásady předvídatelnosti postupu správního orgánu prvního stupně, který vždy v minulosti svou kontrolu telefonicky předem avizoval a stěžovatel tak mohl její chod organizačně zajistit. Setrval rovněž na svém názoru, že v rámci zákonných podmínek a zásad platných pro postup správních orgánů a svých reálných možností řádnou součinnost při kontrole poskytl.
- [5] Dle mínění stěžovatele došlo k uložení pořádkové pokuty až po splnění všech požadavků žalované. Pořádkovou pokutu ukládanou za takové situace považoval za nemající žádný smysl. Krajský soud tak nesledoval naplnění skutečného účelu pořádkové pokuty a nesprávně tak posoudil význam jím navrženého výsledku pana J. M., jenž z pověření stěžovatele požadované listiny neprodleně osobně doručil na inspektorát žalované v Táboře. Tím krajský soud nezákonně odmítl provedení důkazu a meritorně nesprávně rozhodl. Vzhledem k tomu, že v rozporu čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod došlo k uložení pořádkové pokuty „ex post“, jsou napadené rozhodnutí i napadený rozsudek protiústavní. Napadený rozsudek je rovněž v tomto ohledu nepřezkoumatelný a nesrozumitelný, neboť se odvolává na judikaturu Ústavního soudu, která jeho závěrům ohledně uložení pořádkové pokuty odporuje.
- [6] Stěžovatel rovněž namítl rozpor písemného vyhotovení napadeného rozsudku se skutečným průběhem soudního řízení. Ústní odůvodnění napadeného rozsudku v části týkající se návrhu na moderaci uloženého postihu bylo dle jeho názoru zcela jiné, než jak je uvedeno v jeho písemné verzi. V této souvislosti namítl též neúplnost písemného vyhotovení protokolace ústního jednání, kde není obsažen přepis vyhlášeného odůvodnění rozsudku. Stěžovatel požádal o to, aby v řízení o kasační stížnosti bylo vycházeno z digitálního záznamu ústního jednání před krajským soudem ze dne 5. 8. 2013 a nikoli písemného vyhotovení rozsudku.
- [7] Stěžovatel dále konstatoval, že i pořádková pokuta je postihem a upření moderačního práva s odůvodněním, že § 78 odst. 2 s. ř. s. nelze použít, porušilo jeho právo na spravedlivý proces. V souvislosti s tím uvedl, že již v žalobě namítal nezákonné a nepřesvědčivé odůvodnění výše pokuty a obecně tak vyslovil svůj nesouhlas s jejím uložením, čímž upozornil na její nespravedlivost a nepřiměřenost. Krajský soud také údajně nezohlednil, že žalovaná nebyla oprávněna kontrolovat dodržování opatření č. P070-30508/08/C. Napadené rozhodnutí je tak právně vadné, resp. se v takovém případě jednalo o menší míru nesplnění povinností ze strany stěžovatele, což se mělo logicky odrazit i ve výši sankce.
- [8] Závěrem stěžovatel poukázal na to, že žalovaná se mohla v prostorách pohybovat, a to i s pracovníky celní kontroly a nebylo jí v tom bráněno. Žalovaná v rozporu se zásadou dobré správy ignorovala, že v objektu současně probíhala složitá a časově náročná kontrola ze strany celní správy a přestože si požadované doklady mohla vyžádat od celního úřadu, neučinila tak. Stěžovatel tak nesouhlasil se závěry soudu, že se žalované měl a mohl věnovat. Rovněž setrval na námitce rozporu napadeného rozhodnutí s § 68 odst. 2 a § 27 odst. 1 ve spojení s § 18 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, spočívajícího v nedostatečné identifikaci

adresáta pokuty, neboť stejně jako on se jmenuje jeho syn J. R. mladší, působící ve stejné společnosti a taktéž běžně jednající se žalovanou.

- [9] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že průběh kontroly byl zevrubně popsán v kontrolním protokolu a skutečnosti z něho plynoucí nezpochybnila ani výpověď stěžovatele. Konstatovala, že správní orgán prvního stupně nezavedl praxi telefonického avizování kontroly, a poukázala na to, že při určitých typech kontrol je přínosné, aby kontrolovaná osoba byla předem informována o provedení kontroly, zatímco některé kontroly se provádějí bez předchozího upozornění. Žalovaná připustila, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně trpěla drobnými vadami, ty však neměly vliv na jejich zákonnost a byly odstraněny v odvolacím řízení. Dle názoru žalované se kontrolní činnost neomezuje na provedení jedné kontroly, ale jedná se o provázaný systém. K uložení pořádkové pokuty v dané výši přistoupila žalovaná v souladu se smyslem a účelem kontrolní činnosti proto, aby zabránila dalšímu možnému maření kontrol. Jednání stěžovatele bylo záměrné a jeho účelem bylo bránit provedení kontroly, proto je třeba hodnotit je jako velmi závažné. Žalovaná si nebyla vědoma jakýchkoli rozporů mezi ústním jednáním a písemným vyhotovením rozsudku, napadený rozsudek měla za řádně a podrobně odůvodněný. Poukázala na to, že obsahem kontroly ze dne 23. 6. 2010 bylo kromě plnění opatření č. P070-30508/08/C také dodržování hygienických podmínek stanovených předpisy evropského práva. Skutečnost, že rozhodnutí žalované, jímž nebylo vyhověno námitkám proti tomuto opatření, bylo po provedení kontroly zrušeno, nemohla být důvodem pro odmítnutí součinnosti při kontrole ani pro snížení výše uložené pořádkové pokuty. Stěžovatel své tvrzení, že inspektorům žalované nebránil pohybovat se v prostoru kontroly, uvedl poprvé až při ústním jednání před krajským soudem. Toto tvrzení měla žalovaná za zavádějící a nezakládající se na pravdě, neboť dle jejího názoru stěžovatel odmítl umožnit kontrolu s tím, že za výrobu je odpovědný pan J. R. mladší. Stěžovatel odmítl i účast jiné osoby při kontrole, přičemž žalovaná zdůraznila, že nevznesla žádný požadavek ohledně specifické či odborné kompetentnosti této osoby. Pracovníci celní správy neměli žádné výhrady vůči provádění souběžných kontrol, nicméně tuto variantu stěžovatel svým konáním neumožnil. Žalovaná neměla žádný důvod žádat celní úřad v rámci dobré správy o doklady, neboť tyto materiály by nemohly nahradit vlastní kontrolní zjištění v důsledku jiného předmětu kontroly obou správních orgánů. Námitku nedostatečné identifikace účastníka řízení považovala žalovaná za účelovou.

- [10] Na vyjádření žalované reagoval stěžovatel replikou. Konstatoval, že inspektoři žalované při kontrole dne 23. 6. 2010 výslovně vyžadovali přítomnost osoby, která se jim bude věnovat, tj. bude natolik erudovaná, že jim poskytne potřebné informace a zodpoví jejich dotazy. Stěžovatel se musel ve stejný den plně věnovat rozsáhlé předem ohlášené kontrole celního úřadu a nemohlo tak být po něm spravedlivě požadováno, aby se současně věnoval inspektorům žalované. Inspektorům žalované nikdo nebránil v pohybu v areálu, kde se stejně jako pracovníci provádějící celní kontrolu mohli volně pohybovat. Za výrobu tj. i za hygienu odpovídá pan J. R. mladší, který však byl celý den na služební cestě. Ke zmaření kontroly tak dle názoru stěžovatele mohlo vést toliko trvání správního orgánu na požadavku zajištění přítomnosti osoby, schopné s ohledem na předmět kontroly poskytnout správnímu orgánu požadovanou

součinnost. Stěžovatel setrval na názoru, že správní orgán prvního stupně v souladu se zásadou předvídatelnosti státní správy jej měl a mohl instruovat alespoň v tom směru, že je třeba, aby ke dni provedení kontroly přichystal dokumentaci, která se vztahovala k plnění dva roky starého nezákonného opatření žalované č. P070-30508/08/C.

- [11] Krajský soud měl dle stěžovatele přihlídnout k tomu, že došlo k předložení požadovaných dokumentů a že opatření č. P070-30508/08/C bylo soudem jako nezákonné zrušeno, tuto skutečnost řádně vypořádat, použít moderační oprávnění a odpovídajícím způsobem pokutu snížit. Stěžovatel pokládal za významné, že pořádková pokuta mu byla uložena po následné kontrole a splnění uložených povinností, tj. po dosažení cíle, k jehož vynucení mělo uložení pořádkové pokuty směřovat, a po výsledku soudního řízení o zákonnosti rozhodnutí o námitkách proti opatření č. P070-30508/08/C. Dle stěžovatele nelze pořádkovou pokutu vnímat jako trest ani jako prostředek pro zajištění kontrol budoucích, žalovaná i krajský soud tak věc neposuzovaly v souladu se skutečným účelem sledovaným zákonem o státní kontrole. Stěžovatel nepovažoval ústní odůvodnění napadeného rozsudku za řádné a upozornil na fakt, že písemný protokol o jednání neobsahuje přepis přednesu odůvodnění rozsudku a je dle jeho názoru nepřipustně nahrazen textem „Dáno stručné odůvodnění, vč. poučení o odvolání“, což pokládal za postup hrubě porušující jeho procesní práva. Zároveň setrval na námitce, že ústní odůvodnění napadeného rozsudku se podstatně lišilo od jeho písemného vyhotovení. Domníval se, že takové vady, jako je nedostatečná identifikace účastníka řízení, lze uplatnit kdykoli v průběhu řízení a soud k nim přihlíží z úřední povinnosti. Stěžovatel nesouhlasil s tím, že žalovaná neměla žádný důvod vyžádat si od Celního úřadu v Táboře v rámci zásady dobré správy požadované dokumenty, neboť tento celní úřad disponuje evidencí veškerých lihovin kontrolované osoby včetně údajů týkajících se jejich výroby, skladu a pohybu.

III. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

- [12] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.
- [13] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.
- [14] Stěžovatelem uplatněné důvody kasační stížnosti určují svou povahou sled, v jakém se jimi Nejvyšší správní soud musí zabývat. Nejprve Nejvyšší správní soud vážil naplnění důvodů kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť v případě jejich oprávněnosti by již bylo bezpředmětné zabývat se námitkami ostatními.
- [15] Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal,

tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS). Výše uvedená pochybení však zdejší soud v napadeném rozsudku neshledal. Z napadeného rozsudku je zcela jednoznačně seznatelné, jakými úvahami se krajský soud řídil a k jakým závěrům dospěl. Zcela srozumitelným způsobem se také vypořádal se všemi žalobními námitkami. Konkrétní výtky, jimiž stěžovatel namítá údajnou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (o účelu a smyslu uložení pořádkové pokuty), se týkají kasační námitky, která nebyla řádně uplatněna v žalobě, a tak se k ní nemohl krajský soud ani uceleně vyjádřit (v podrobnostech viz odst. [21] tohoto rozsudku).

- [16] Stěžovatel dále namítl neúplnost protokolu o jednání, kde namísto přepisu obsahu skutečného ústního odůvodnění je uvedeno pouze „Dáno stručné odůvodnění, vč. poučení o odvolání“. Jelikož soudní řád správní náležitosti protokolu o jednání podrobně neupravuje, je namístě na základě § 64 s. ř. s. použít zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Podle § 40 odst. 6 o. s. ř. se v protokolu označí projednávaná věc, uvedou se přítomní, vylicí se průběh dokazování a uvede se obsah přednesů, poučení poskytnutá účastníkům, výroky rozhodnutí a vyjádření účastníků o tom, zda se vzdávají práva odvolání proti vyhlášenému rozhodnutí. Z výše uvedeného plyne, že přepis vyhlášeného odůvodnění rozsudku není povinnou náležitostí protokolu, takže jeho absence v protokolu o jednání před krajským soudem ze dne 5. 8. 2013 nemůže naplnit důvod kasační stížnosti.

- [17] Nejvyšší správní soud dále posoudil námitku týkající se údajného odepření práva na zvážení opodstatněnosti moderace trestu. Krajský soud svůj postup opřel o § 78 odst. 2 s. ř. s., dle kterého *„rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož*

vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.“ V nyní posuzované věci nebyly splněny podmínky pro aplikaci výše citovaného ustanovení, neboť návrh na soudní moderaci pokuty spolu s tvrzeními, na nichž jej staví, vznesl stěžovatel nikoli v žalobě, ale až při ústním jednání dne 5. 8. 2013. Dle závěrů rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 – 82, sice může být návrh na moderaci sankce (petit) řádně uplatněn i po uplynutí lhůty k podání žaloby, ale musí vycházet z žalobního bodu vzneseného ve lhůtě pro podání žaloby. Ani tato podmínka však v nyní posuzované věci splněna nebyla. Ze shora citovaného rozsudku totiž vyplývá následující: *„Žalobní petit musí vycházet z řádně uplatněných žalobních bodů; zatímco však podkladem pro návrh na zrušení rozhodnutí a vrácení věci žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení může být jakýkoli žalobní bod (ať už spočívá na tvrzených vadách řízení nebo hmotněprávní nezákonnosti jakéhokoli ze závěrů žalovaného správního orgánu), podkladem pro návrh na moderaci musí být tvrzení o tom, že trest uložený žalobci je nepřiměřený. Nepostačí tedy zpochybňovat právní základ odpovědnosti: pokud žalobce tvrdí pouze to, že neporušil zákon a že mu nevznikla odpovědnost (žalobní námitky tedy směřují jen proti samotnému posouzení jeho jednání jako deliktního), nebude se moci později domáhat moderace trestu. Aby tak mohl učinit, musí již v žalobě výslovně napadat nepřiměřenost trestu a své přesvědčení o tom, že správní orgán pochybil při stanovení výše trestu, musí v průběhu řízení před soudem též zdůvodnit.*“ V souladu s výše citovaným rozsudkem tedy nelze přijmout názor stěžovatele, který se domníval, že výše uvedené podmínce řádného uplatnění práva navrhnout moderaci trestu dostal již tím, že v žalobě namítl nezákonné a nepřesvědčivé odůvodnění pokuty, čímž měl vyjádřit, že s ní nesouhlasí a je v jeho případě nespravedlivou, tudíž nepřiměřenou. Stěžovatel totiž v žalobě napadal pouze zákonnost provedení kontroly a postupu správních orgánů, tedy podmínky uplatnění správní odpovědnosti, nikoli výši uložené pokuty. Pro úplnost je třeba dodat, že krajský soud se mýlil, když tvrdil, že pořádková pokuta nemá povahu trestu za správní delikt ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Závěry jím citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, č. j. 4 Ads 102/2007 - 166, se totiž týkaly pořádkové pokuty udělené krajským soudem, nikoli správním orgánem. Toto drobné pochybení však nemělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť krajský soud uvedl své úvahy rovněž pro případ pojetí pořádkové pokuty jako správního trestu, čímž související námitku stěžovatele úplně a správně vypořádal.

- [18] Pokud stěžovatel poukazuje na rozpor písemného vyhotovení napadeného rozsudku se skutečným průběhem soudního jednání v části týkající se návrhu na upuštění popř. snížení výše pořádkové pokuty, není zcela zřejmé, jaké konkrétní pochybení krajského soudu má na mysli. Ze záznamu, jenž je součástí spisu krajského soudu, plyne, že krajský soud i při jednání dne 5. 8. 2013 uvedl, že pořádková pokuta není správním trestem, a že ani v případě širšího pohledu na ni nemůže vyhovět návrhu na moderaci uložené pokuty proto, že tento návrh byl uplatněn až po lhůtě pro podání žaloby a zároveň nebyl opřen o žádný z řádně uplatněných žalobních bodů, namítajících nepřiměřenost výše uložené pokuty. Toto odůvodnění plně koresponduje s odůvodněním v písemném vyhotovení rozsudku. Pokud stěžovatel tuto námitku mínil tak, že krajský soud při ústním jednání připustil změnu žalobního petitu, ale posléze se tímto návrhem odmítl meritorně zabývat, lze v souladu s výše uvedeným

odůvodněním týkajícím se údajného odepření aplikace moderačního práva dodat, že tento postup nemohl mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku a nemohla jím být zkrácena stěžovatelova práva, neboť návrh na moderaci pokuty byl uplatněn pozdě a krajský soud jej tak nemohl věcně projednat.

- [19] S ohledem na to, že Nejvyšší správní soud neshledal v napadeném rozsudku žádnou vadu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., lze přistoupit k posouzení dalších stěžovatelových námitek.
- [20] Na úvod Nejvyšší správní soud považuje za nutné poznamenat, že řízení o kasační stížnosti podle § 102 a násl. s. ř. s. slouží k přezkumu zákonitosti a správnosti rozhodnutí krajských soudů. Nevytváří pro stěžovatele novou instanci k přednesu další skutkové a právní argumentace. Věcnému projednání opožděně uplatněných námitek tak brání § 104 odst. 4 s. ř. s., který v souladu s výše uvedeným nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob v přístupu k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze tedy spravedlivě žádat, aby na základě principu *vigilantibus iura* (každý si má střežit svá práva) tvrdili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučinili, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponесou případné nepříznivé následky s tím spojené (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, publikován pod č. 1743/2009 Sb. NSS).
- [21] Nejvyšší správní soud tedy vzhledem k § 104 odst. 4 s. ř. s. nemohl posoudit stěžovatelovu argumentaci namítající, že pokud pořádková pokuta byla uložena po splnění všech požadavků žalované (*ex post*), byla uložena v rozporu s účelem a smyslem tohoto institutu a měla být proto krajským soudem zrušena, podloženou poukazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, I. ÚS 1849/08, a na čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Stěžovateli bylo napadené rozhodnutí doručeno dne 6. 6. 2011, a proto posledním dnem lhůty k podání žaloby, resp. rozšíření žaloby o další žalobní body (§ 71 odst. 2 s. ř. s.) bylo pondělí 8. 8. 2011. Argumentaci smyslem a účelem pořádkové pokuty uplatnila zástupkyně stěžovatele v řízení před krajským soudem poprvé při ústním jednání dne 5. 8. 2013, tedy až po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Z tohoto důvodu se krajský soud k této výtce přímo a uceleně nevyjadřoval a napadený rozsudek v tomto směru nemůže být ani nesrozumitelný, resp. nepřezkoumatelný, natož pak právně nepřesvědčivý. Poukaz na výše citovaný nálezy Ústavního soudu užil krajský soud při vypořádání se s námitkou oprávněnosti provedení kontroly, nikoli v souvislosti s námitkou účelu a smyslu pořádkové pokuty. Ze stejného důvodu krajský soud nemohl dokazovat žádné skutečnosti týkající se této kasační námítky, takže se ani nemohl dopustit nezákonného postupu při dokazování, jenž dle stěžovatele spočíval v odmítnutí provedení výslechu svědka J. M.. Pro úplnost lze dodat, že ani nezohlednění následného splnění povinností stěžovatelem při stanovení výše sankce nemohlo způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, a proto krajský soud nepochybil, když nepostupoval dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[22] Nejvyšší správní soud dodává, že na problém zmíněný v úvodu předchozího odstavce je třeba nazírat v kontextu celého průběhu řízení a smyslu pořádkové pokuty jako takové. Výkon pravomoci správního orgánu směřoval k vynucení předložení listin a vstupu kontrolních pracovníků do výroby. Účelem kontroly (zvláště té předem neohlášené) je zjistit, zda kontrolovaný subjekt plní povinnosti, na něž se kontrola zaměřila. Požadavek na předložení dokladů a zpřístupnění prostor může být úzce svázán s okamžikem provádění kontroly, neboť její odklad pro nedostatek součinnosti kontrolovaného by mu poskytl možnost doklady doplnit a prostory upravit tak, aby zvýšil svou šanci na pozitivní výstupy kontroly tím, že zakryje případné nedostatky. Tím by také získal výhodu vůči ostatním kontrolovaným subjektům (např. konkurentům), kteří legitimní výzvy kontrolních pracovníků uposlechli ihned. Takový přístup může tedy zkreslit závěry kontrolního orgánu o tom, zda jsou předpisy dodržovány kontinuálně či došlo k nápravě až na základě „varování“ pokusem o kontrolu, tedy do budoucna. Z těchto důvodů může důležitou roli hrát i požadavek, aby bylo výzvě kontrolorů vyhověno ihned, popřípadě v krátké lhůtě. Proto lze obecně považovat za opodstatněné i opětovné uložení pořádkové pokuty (poté, co první rozhodnutí bylo pro formální vady k odvolání zrušeno) přesto, že v mezidobí byla, i když se zpožděním, vynucovaná povinnost splněna. Fakt, že primární účel použití tohoto pořádkového opatření (předání dokladů, zpřístupnění výroby) byl před nabytím právní moci rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty naplněn, by se však měl promítnout do výše podruhé ukládané pokuty a změna náležitě odůvodněna. V dané věci však pokuta zůstala stejná, což ale nyní již nemůže být napraveno, neboť stěžovatel nevznnesl související žalobní výtku včas, jak bylo zdůrazněno výše (a ani ve lhůtě nenavrhla moderaci pokuty).

[23] Vzhledem k § 104 odst. 4 s. ř. s. nemohl zdejší soud přihlídnout také k některým dalším tvrzením stěžovatele. To se týká námitky nedostatečné identifikace účastníka řízení a poukazu na to, že žalovaná si mohla jí požadované dokumenty vyžádat od celního úřadu. Tyto námitky jsou novými důvody, které stěžovatel neuplatnil ve lhůtě pro podání žaloby proti napadenému rozhodnutí, ačkoliv mu v tom objektivně nic nebránilo. Nad rámec výše uvedeného lze podotknout, že stěžovatel byl jako účastník řízení po celou dobu řízení nezaměnitelně a nepochybnitelně identifikován a i sám stěžovatel záměnu s jinou osobou předestřel pouze v hypotetické rovině. Uvedení chybného data narození je v této souvislosti toliko zřejmou chybou v psaní, která nemohla způsobit nezákonnost či nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Působnost celního úřadu a žalované je nepochybně odlišná, a ani vyžádání listin od celní správy by vzhledem k rozdílnému předmětu kontroly nemohlo plně uspokojit legitimní požadavky žalované (např. na kontrole dodržování hygienických podmínek při výrobě lihovin), takže v této souvislosti nemohlo dojít k porušení zásady dobré správy.

[24] Podle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole „[k]ontrolované osoby jsou povinny vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným v § 11 písm. a) až f) a h) tohoto zákona. Fyzické osoby nemají povinnost podle § 11 písm. d) tohoto zákona v případech, kdyby jejím splněním způsobily nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým.“ Ustanovení § 19 odst. 1 cit. zákona stanoví, že „[f]yzické osobě, která způsobila,

že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 tohoto zákona, může kontrolní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 50.000 Kč.“

- [25] Pro nyní posuzovanou věc jsou podstatné tyto skutečnosti zjištěné ze spisového materiálu. Dne 23. 6. 2010 v 8.00 hod. byla správním orgánem prvního stupně zahájena kontrola společnosti LIHO – Blanice, spol. s r. o., se sídlem Blanice 11, Mladá Vožice. Na téže adrese se nacházela i kontrolovaná provozovna. Inspektoři žalované při kontrole jednali se stěžovatelem, jednatelem kontrolované společnosti. Předmětem kontroly byl soulad provozu kontrolované osoby s nařízením (ES) č. 178/2002, nařízením (ES) č. 852/2004 a opatřením č. P070-30508/08/C. Stěžovatel ani nikdo jiný nepředložil inspektorům žalované dokumenty týkající se produktů kontrolované osoby a dodržování hygienických podmínek v provozovně (dokumentace systému HACCP, sanitární řád apod.). Při kontrole bylo dále zjištěno, že kontrolovaná osoba neudržovala sklad lihovin v čistotě a dobrém stavu. Když inspektoři žalované vyzvali stěžovatele, aby jim umožnil provést kontrolu hygienických podmínek ve výrobě nebo určil v provozovně osobu, která se jim bude věnovat, stěžovatel jim sdělil, že za výrobu je odpovědný jeho zástupce pan J. R. mladší, který toho dne není na pracovišti, a proto není možné kontrolu provést. Z důvodu údajného nedostatku kompetencí odmítl účast svou i pana M. R., který byl téhož dne v provozovně přítomen. Vzhledem k tomu, že se pan J. R. mladší do konce kontroly nedostavil, inspektoři žalované uložili kontrolované osobě povinnost předložit provozní dokumenty do 25. 6. 2010 a kontrolu v 17.00 hod. ukončili. Kontrolní protokol stěžovatel odmítl převzít. Tento skutkový stav potvrzuje i úřední záznam správního orgánu prvního stupně ze dne 15. 7. 2010, dle něhož stěžovatel inspektorům žalované na začátku kontroly prováděné dne 23. 6. 2010 sdělil, že jim umožní kontrolu pouze ve skladu lihovin. Přibližně v 9.00 přijeli do kontrolované provozovny pracovníci Celního úřadu v Táboře. Od této chvíle stěžovatel s inspektory žalované téměř nekomunikoval a odmítal jim předložit dokumenty související s výrobou. Přestože pracovníci celního úřadu byli ochotni přistoupit ke společné kontrole nebo vyčkat se svou vlastní kontrolou tak, aby se stěžovatel mohl věnovat inspektorům žalované, stěžovatel vždy odpověděl, že na inspektory žalované nemá čas, má s nimi své zkušenosti a bez pana J. R. mladšího je do výroby lihovin nepustí. Dne 14. 7. 2010 proběhla ve stejné provozovně další kontrola, již za účasti pana J. R. mladšího. Na dotaz, proč žalované nebyly zaslány požadované dokumenty, stěžovatel uvedl, že protokol ze dne 23. 6. 2010 považuje kontrolovaná osoba za nezákonný a nic posílat nebude. Přípisem ze dne 28. 7. 2010, č. j. BV387-1/2010, zahájil správní orgán prvního stupně se stěžovatelem správní řízení ve věci uložení pořádkové pokuty podle § 19 zákona o státní kontrole, v němž rozhodnutím ze dne 19. 8. 2010, č. j. BV387-2/2010, uložil stěžovateli pořádkovou pokutu ve výši 30.000 Kč. Toto rozhodnutí však po konstatování absence některých formálních náležitostí žalovaná rozhodnutím ze dne 29. 11. 2010, č. j. AY992-2/88/9/2010-SŘ, zrušila a věc vrátila správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání. Ten následně rozhodnutím ze dne 31. 1. 2011, č. j. BV387-6/2010, uložil stěžovateli znovu pořádkovou pokutu o výši 30.000 Kč. Odvolání stěžovatele proti tomuto rozhodnutí žalovaná zamítla napadeným rozhodnutím. Ještě před vydáním napadeného rozhodnutí Krajský soud v Českých Budějovicích zrušil zamítavé rozhodnutí o námitkách proti opatření č. P070-30508/08/C.

[26] S ohledem na popsany skutkový stav má Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem a žalovanou za to, že stěžovatel nevytvořil základní podmínky pro provedení kontroly. Především je nutno uvést, že § 14 zákona o státní kontrole porušil již tím, že nepředložil správním orgánem prvního stupně požadované dokumenty (to nepopírá ani sám stěžovatel), čímž neposkytl inspektorům žalované součinnost odpovídající jejich oprávnění dle § 11 písm. b) citovaného zákona. Pokud jde o povinnost poskytnout součinnost odpovídající jejich oprávnění dle § 11 písm. a) zákona o státní kontrole (tj. oprávnění vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly), v nyní posuzované věci je podstatné zejména to, že stěžovatel byl jednatelem kontrolované osoby, nikoli pouhým řadovým zaměstnancem, a mohl inspektorům žalované umožnit vstup do všech objektů kontrolované osoby. I pokud by zdejší soud přijal argumentaci stěžovatele, že byl po celou dobu plně zaneprázdněn souběžně probíhající celní kontrolou, nic mu nebránilo v pověření jiného zaměstnance kontrolované osoby, aby se inspektorům žalované věnoval, neboť ze zákona o státní kontrole nevyplývá, že kontrolovaná osoba (resp. v tomto případě její statutární orgán) musí být vždy fyzicky přítomna provádění kontroly (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 43/2004 - 51, publ. pod č. 719/2005 Sb. NSS). Měl tak zejména učinit za situace, kdy bylo zřejmé, že pan J. R. mladší se ze služební cesty do konce pracovního dne nevrátí a při trvání na požadavku jeho přítomnosti bude účel a smysl kontroly zmařen. Pro úplnost lze dodat, že trvání na přítomnosti pana J. R. mladšího, odpovědného za výrobu lihovin, bylo v této situaci nepodstatné, neboť inspektoři požadovali toliko předložení dokumentů souvisejících s výrobou lihovin a umožnění vstupu do výrobních prostor, nikoliv např. poskytnutí odborného vyjádření. Není tedy důvod pochybovat o tom, že stěžovatel měl kompetenci i reálnou možnost inspektorům požadovanou součinnost poskytnout a neučinil tak. Za daného skutkového stavu nelze souhlasit s tvrzením stěžovatele, že „při ústním jednání vyšlo najevo, že žalovaná se mohla v prostorách pohybovat, a to i s pracovníky celní správy, a nebylo jí v tom bráněno“. Ze spisového materiálu i vyjádření samotného stěžovatele plyne, že vstup inspektorů žalované do objektu výroby lihovin podmínil přítomností pana J. R. mladšího, který se však v den kontroly na provozovnu nedostavil. Pokud by inspektoři orgánu dozoru nerespektovali jasně projevenou vůli stěžovatele a v rozporu s ní svévolně vstupovali do objektu, byl by jejich postup v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů.

[27] K námitce stěžovatele vytykající žalované porušení zásady předvídatelnosti zdejší soud konstatuje, že jde o námitku novou, která nebyla uplatněna v žalobě, a tak jejímu posouzení brání § 104 odst. 4 s. ř. s. Nadto lze uvést, že důležitým prvkem některých typů kontrol je též využití momentu překvapení kontrolované osoby, která musí operativně reagovat na (oprávněné a přiměřené) požadavky inspektorů při provádění kontroly. Pokud správní orgán prvního stupně při provádění řádných kontrol obvykle stěžovatele (resp. kontrolovanou osobu) vyzval k součinnosti samostatnou výzvou předem, šlo pouze o jeho nad rámec požadavků zákona jdoucí praxi, která sledovala zásadu hospodárnosti a efektivity kontroly. V žádném případě však nelze očekávat, že orgány dozoru budou kontrolovanou osobu (stěžovatele) na své zamýšlené kroky upozorňovat vždy.

[28] Nelze souhlasit ani s námitkou stěžovatele, že žalovaná porušila principy dobré správy, když ignorovala, že současně s její kontrolou probíhala složitá a časově náročná kontrola celního úřadu a stěžovatel tak neměl na kontrolu ze strany žalované čas. Principem dobré správy lze chápat zásadu, dle níž je každý správní orgán povinen zabývat se věcí svědomitě a odpovědně a použít nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci, bez zbytečného zatěžování uživatelů veřejné správy (viz § 4 odst. 1 a § 8 správního řádu, nebo v podrobnostech také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008 – 49). Porušení této zásady Nejvyšší správní soud v této věci neshledal. Skutečnost, že ve stejný den probíhala u kontrolované osoby kontrola jiného správního orgánu, nelze žalované přičítat a současně je ze správního spisu dobře patrné, že inspektoři žalované se naopak snažili vzniklou situaci v souladu s principy dobré správy vhodným způsobem vyřešit, když např. vyčkávali na příjezd pana J. R. mladšího, navrhovali, ať stěžovatel pověří k součinnosti jinou osobu, nebo aktivně komunikovali s kontrolory celního úřadu, kteří byli ochotni vyčkat, aby se stěžovatel mohl věnovat inspektorům žalované. Stěžovatel naproti tomu neprojevil ani minimální ochotu k součinnosti a k legitimním a přiměřeným požadavkům se stavěl po celou dobu odmítavě.

[29] Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit ani námitce stěžovatele zpochybňující zákonnost napadeného rozhodnutí v souvislosti se zrušením rozhodnutí o námitkách proti opatření č. P070-30508/08/C. Jelikož plnění tohoto opatření nebylo jediným předmětem kontroly, její oprávněnost dostatečně odůvodňovalo posouzení souladu provozu kontrolované osoby s nařízením (ES) č. 178/2002 a s nařízením (ES) č. 852/2004, jakož i dalších záležitostí specifikovaných v rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. Z pohledu naplnění podmínek pro uložení pořádkové pokuty je tedy zcela bez významu, že jeden ze tří uvedených důvodů kontroly následně (po jejím provedení) odpadl. Jelikož krajský soud dospěl v napadeném rozsudku ke shodným závěrům, lze uzavřít, že související námitku úplně a správně vypořádal. Pokud stěžovatel touto námitkou zamýšlel brojit proti výši uložené pokuty, pak nemůže být úspěšný, neboť výši uložené pokuty nenapadal v žalobě (viz odst. [17] tohoto rozsudku), a proto takto koncipovaná námitka je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[30] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud ji tedy podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[31] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalované žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec její běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. července 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu