



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců Mgr. Jiřího Gottwalda a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobce: **Z. d. "A." se sídlem v B.**
sídlem B. 111, X B.

proti

žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**
sídlem Květná 15, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 9. 2019, č. j. SZPI/AB853-67/2019

takto:

I. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Ústředního inspektorátu ze dne 9. 9. 2019, č. j. SZPI/AB853-67/2019 a rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Olomouci ze dne 12. 3. 2019, č. j. SZPI/AB853-13/2019 **se zrušují** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

II. Žalovaná **je povinna zaplatit** žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

A) Vymezení věci

1. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Olomouci (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 12. 3. 2019, č. j. SZPI/AB853-13/2019 uznala žalobce vinným spácháním přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012, o kontrole (kontrolní řád). Podle výroku I. uvedeného rozhodnutí nedodržel žalobce povinnost uvedenou v § 10 odst. 2 kontrolního řádu tím, že dne 19. 9. 2018 na své provozovně

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

v Písečné na adrese Polská 24 „neposkytl dozorovému orgánu potřebnou součinnost spočívající ve vytvoření podmínek pro výkon kontroly a umožnění kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených zákonem o kontrole, když po řádném zahájení kontroly na místě v souladu s ustanovením § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu neumožnil inspektorkám dozorového orgánu Ing. M. H. a RNDr. M. M. provedení kontroly výše specifikované provozovny (mlýna), zaměřené na dodržování právních povinností stanovených přímo použitelnými evropskými právními předpisy, zákonem č. 110/1997 Sb., o potravinách, a souvisejícími právními předpisy, neboť prostřednictvím přítomného zaměstnance, paní A. L., zabránil inspektorkám ve vstupu do provozní (výrobní) části mlýna.“ Za uvedený přestupek uložil správní orgán I. stupně žalobci podle § 15 odst. 2 kontrolního řádu pokutu ve výši 50 000 Kč, a dále mu výrokem II. rozhodnutí uložil uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč dle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

2. Ústřední inspektorát žalované (dále jen „žalovaná“) rozhodnutím ze dne 9. 9. 2019, č. j. SZPI/AB853-67/2019 zamítl odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

B) Žaloba

3. Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí žalované i správního orgánu I. stupně a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Žalovaná dle žalobce neprokázala své tvrzení, že paní L. byla odpovědnou osobou žalobce ve smyslu § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Paní L. byla zaměstnaná jako pomocná dělnice a uklízečka a nebyla způsobilá žalobce řádně zastupovat. Inspektorky žalované po příchodu na provozovnu telefonicky žádaly předsedu představenstva žalobce, aby paní L. jmenoval svým zástupcem, což však Ing. Š. odmítl s odůvodněním, že se jedná o osobu k tomu nezpůsobilou, jedná se o uklízečku a zastupování žalobce by bylo v rozporu s obsahem její pracovní smlouvy i s občanským zákoníkem. Skutečnost, že paní L. pracuje jako uklízečka, sdělila inspektorkám telefonicky i odpovědná zástupkyně žalobce, E. V. Žalovaná postupovala svévolně, jiné správní orgány (př. ČOI či SVS) nepovažují osoby, které nejsou vedoucími zaměstnanci, za zástupce kontrolované osoby, nýbrž toliko za osoby povinné. Inspektorky nadto paní L. nepoučily o jejích právech.
4. Žalovaná dle žalobce akceptovala paranoidní úvahu správního orgánu I. stupně o tom, že žalobce, jemuž byla již dříve uložena pokuta, kontrolu neumožnil z obavy z hrozící pokuty. Tak tomu však nebylo. Na mlýně v P. již dříve kontroly žalované probíhaly, inspektoři se vždy chovali slušně, žádná závažná pochybení nezjistili a nikdy nebyla uložena žádná sankce. V posuzovaném případě však inspektorky vnikly v 9:45 hod. do uzavřeného objektu provozní části mlýna zadním vchodem, přes uzavřené dveře označené zákazem vstupu, chovaly se arogantně, mávaly uklízečce před očima průkazy, křičely, že jsou z inspekce a zavolají policii, když jim nebude vstup do provozovny umožněn, čímž paní L. vystrašily. Ta jim následně sdělila, že je mlýn mimo provoz, že mají vstupovat hlavním vchodem, že má po pracovní době a že na dveřích je jméno odpovědné osoby, paní V., a kontakt na ni. Paní V. inspektorkám v 9:50 hod. telefonicky sdělila, že je v bance v J., avšak vrací se obratem do P. a za cca 45 minut bude inspektorkám k dispozici, což tyto akceptovaly, avšak jejího příjezdu do 10:35 hod. nevyčkaly a v 10:30 hod. provozovnu opustily, což žalovaná paradoxně obrátila proti žalobci a bez jakéhokoli důkazu v rozhodnutí uvedla, že se žalobce obával pokuty a proto kontrolu zmařil. Žalobce však nechtěl kontrolu mařit, naopak byl ochoten kontrolu umožnit prostřednictvím paní V., jejíhož příjezdu inspektorky v rozporu s telefonátem nevyčkaly, neboť se bezdůvodně domnívaly, že paní V. lhala a nedostaví se.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

5. Dále žalobce namítl, že žalovaná bez logického odůvodnění zamítla jím navrhované důkazy - výslech vedoucích pracovníků, ústní jednání a rekonstrukci v prostorách provozovny v P.
6. Závěrem žalobce uvedl, že přestože byla kontrola zjevně plánovaná (inspektorky přijely z Olomouce automobilem jedné z nich, což musel povolit nadřízený), si inspektorky nezjistily, že je mlýn mimo provoz. Kontrola tak byla zbytečná a jednalo se o plýtvání prostředky daňových poplatníků, jelikož neexistovalo závažné podezření, že by se v provozovně nacházely pro spotřebitele nebezpečné potraviny nebo že by zde docházelo k jinému spotřebitele zásadně poškozujícímu jednání, jak žalovaná sama v napadeném rozhodnutí uvedla, když vysvětlovala, proč inspektorky nevyužily práva zjednat si vstup do provozovny dle § 4 odst. 5 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o SZPI“).

C) Stanovisko žalované

7. Žalovaná navrhla, aby soud žalobu zamítl. Paní L. správní orgány neoznačovaly jako „odpovědnou osobu žalobce“, jak tento tvrdí. Správní orgán I. stupně ji ve výroku rozhodnutí označil za zaměstnance žalobce a žalovaná se na str. 26 napadeného rozhodnutí věnovala přičitatelnosti jejího jednání žalobci. Vstup inspektorek do objektu bočním vchodem není dle žalované pochybením, jež by zpochybňovalo zákonnost kontroly či rozhodnutí o přestupku, neboť inspektorky byly v kontrolovaném objektu poprvé, snažily se dovolat jakékoli přítomné osoby a následně se dle jejího pokynu odebraly k hlavnímu vchodu. Z protokolu o kontrole, jehož závěry nebyly zpochybněny, vyplývá, že inspektorky předložily paní L. pověření ke kontrole, jímž jsou dle § 4 odst. 3 zákona o SZPI služební průkazy, a poučily ji o možnosti zjednat si přístup do provozovny dle § 4 odst. 5 zákona o SZPI a § 135 správního řádu.
8. S námitkou nesetrvání inspektorek v místě kontroly do příjezdu paní V. se žalovaná vypořádala na str. 28 rozhodnutí. Tvzení žalobce, že neměl vůli kontrolu zmařit a naopak ji hodlal prostřednictvím paní V. umožnit, je dle žalované účelové a irrelevantní, neboť neprokazuje, že by paní V. nakonec inspektorky do provozu žalobce skutečně vpustila, jelikož z protokolu o kontrole naopak vyplývá, že předseda představenstva Ing. Š. telefonicky sdělil, že kontrolu bude možné provést pouze v jeho přítomnosti. Zatímco poskytnutí součinnosti paní V. je jen hypotetická možnost, v řízení bylo prokázáno, že ani 45 min. po zahájení kontroly nebyla inspektorkám umožněna požadovaná součinnost a naopak došlo k maření kontroly uzamčením dříve odemčených dveří a odmítáním jejich otevření. Nadto paní L. inspektorky z provozovny vykázala a neumožnila jim ani sepsat protokol o průběhu kontroly. V žalobě žalobcem deklarovaná snaha spolupracovat s kontrolním orgánem z faktického průběhu kontroly nevyplývá. Pokud chtěl žalobce skutečně poskytnout součinnost, mohl umožnit inspektorkám provedení kontroly v 10:20 prostřednictvím paní L. a paní V. se mohla k započaté kontrole v 10:35 připojit. To, že paní L. neposkytla součinnost otevřením dveří a doprovázením inspektorek po provozovně do příjezdu paní V., považuje žalovaná za faktické vyjádření postoje žalobce k poskytnutí požadované součinnosti.
9. Žalovaná dále zdůraznila, že paní L. byla v době kontroly nejvýše postaveným přítomným zaměstnancem kontrolované osoby, proto ji kontrolní orgán považoval za zástupce kontrolované osoby a ne za povinnou osobu ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního

řádu. Paní L. byla v době kontroly u žalobce zaměstnaná jako pomocná dělnice, uklízečka, tudíž jí dle § 166 odst. 1 občanského zákoníku příslušelo oprávnění zastupovat provozovatele potravinářského podniku při poskytování součinnosti spočívající v umožnění vstupu inspektorek do provozu. Inspektorky tak po paní L. požadovaly součinnost pouze v rozsahu jejího pracovního zařazení, nikoli obecné zastupování žalobce při kontrole, či další součinnost např. v podobě umožnění nahlížení do dokumentů. Protokolem o kontrole bylo prokázáno (a paní L. to ve své písemné výpovědi nezpochybnila), že dveře provozní části mlýna byly v průběhu kontroly uzamčeny a paní L. s odkazem na pokyn Ing. Š. po telefonátu odmítla umožnit vstup inspektorek do provozovny, tedy požadovanou součinnost neposkytla. Jelikož byla paní L. k zamezení vstupu kontrolního orgánu do provozní části mlýna výslovně pověřena odpovědnými pracovníky žalobce, nejednala jako fyzická osoba, nýbrž jako zástupce kontrolované osoby. Její jednání tak bylo přičitatelné přímo kontrolované osobě.

10. Protokol o kontrole dle žalované také prokazuje, že paní L. byla řádně poučena o povaze kontrolního úkonu i o povinnosti poskytnout součinnost, a byla upozorněna i na možné následky jejího neposkytnutí, jakož i na oprávnění zjednat si přístup do provozovny. Tvrzení žalobce o telefonické dohodě paní V. s inspektorkami je dle žalované nekonkrétní a nepodložené.
11. Pro rozlišování kontrolované a povinné osoby jsou dle žalované rozhodující konkrétní okolnosti případu a také to, že se rozhodování děje ve sféře volného správního uvážení, tudíž žalobcem obecně zmiňovaná praxe jiných kontrolních orgánů není relevantní, jelikož není zřejmé, že by se jednalo o skutkově shodné nebo obdobné případy.
12. Dále žalovaná uvedla, že jí nepřísluší hodnotit, zda je žalobce oprávněn požadovat po paní L. náhradu škody a že nerozumí tomu, proč dává žalobkyně do souvislosti odstoupení od realizace oprávnění zjednat si přístup do provozovny dle § 4 odst. 5 zákona o SZPI a použití soukromého vozidla ke služebním účelům, které nadto s posuzovanou věcí nijak nesouvisí. Rovněž žalovaná odmítla, že by jako přípustnou hodnotila úvahu správního orgánu I. stupně o tom, že žalobce neumožnil provedení kontroly z důvodu obavy z hrozící pokuty. Žalovaná totiž v napadeném rozhodnutí shledala přípustným celkové hodnocení kritéria „*povaha činnosti obviněného*“ správním orgánem I. stupně, přičemž výše uvedenou část úvahy správního orgánu I. stupně nepovažovala za rozhodující. Tvrzení žalobce, že mu nikdy dříve nebyla uložena pokuta, označila žalovaná za nepravdivé a poukázala na vlastní rozhodnutí ze dne 6. 6. 2018, č. j. SZPI/AK835-14/2018.
13. Závěrem žalovaná zdůraznila, že v rozhodnutí jednoznačně sdělila, proč nebyly některé žalobcem navržené důkazy provedeny.

D) Posouzení věci krajským soudem

14. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
15. Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že dne 19. 9. 2018 se do provozovny žalobce v P. dostavily dvě inspektorky žalované (Ing. H. a RNDr. M.) ke kontrole, zda je prostor provozovny využíván k výrobě, popř. skladování potravin a zda jsou splněny požadavky

potravinového práva. Dne 20. 9. 2018 sepsaly inspektorky protokol č. P930-80759/18, v němž průběh kontroly popsaly takto (zestručněno soudem): kontrolní vstup byl zahájen dne 19. 9. 2018 v 9:45 hod. přes otevřené plechové dveře ve dvoře vchodem do provozní budovy mlýna a byl proveden dvěma inspektorkami. Po zaklepání na dveře, jejich otevření a volání po přítomné osobě se dostavila paní, která se představila jako A. L. a sdělila, že je dělnice. Tato osoba zavedla inspektorky přes dvůr k hlavnímu vchodu do budovy a následně do šatny zaměstnanců. Inspektorky paní L. předložily pověření ke kontrole ve formě průkazu inspekce, avšak ta uvedla, že je jen řadový zaměstnanec a nemá povolení do provozovny kohokoli vpouštět. Následně se inspektorky v cca 9:50 hod. telefonicky spojily s vedoucí provozovny, paní E. V., která jim oznámila, že je v bance a do provozovny se dostaví za cca 45 minut s tím, že není možný vstup inspektorek do provozovny mlýna bez přítomnosti vedoucích pracovníků. Poté inspektorky telefonicky kontaktovaly předsedu představenstva žalobce, Ing. Š., který projevil zájem se kontroly zúčastnit, nicméně s tím, že by se mohl do provozovny dostavit až ve 20:00 hodin, přičemž trval na tom, že je kontrolu možné provést pouze za jeho přítomnosti. Na sdělení Ing. Š., že paní L. je pouze dělník, mu inspektorky vysvětlily, že kontrolu je možné provést i za přítomnosti řadových pracovníků mlýna (což měli být kromě paní L. další dva zaměstnanci – muži, kteří se dostavili do šatny). Poté inspektorky vyhodnotily, že umožnit přítomnost Ing. Š. při kontrole s ohledem na jím sdělený čas 20:00 hod. nelze, neboť by tím bylo bráněno splnění účelu a provedení kontroly ve smyslu § 9 písm. e) kontrolního řádu. Paní L. však odmítla být kontrole přítomna. Inspektorky proto opětovně telefonicky kontaktovaly Ing. Š., který jim sdělil, že mlýn je tento týden mimo provoz a bude tak i týden příští, a dále uvedl, že v provozovně přítomní zaměstnanci (1 žena a 2 muži) mají za úkol provádět úklidové práce v provozovně a jejím okolí a připravit provozovnu na případný další provoz, k úplnému ukončení činnosti žalobce v dané provozovně však nedošlo, což si inspektorky ihned ověřily nahlédnutím do živnostenského rejstříku. Poté inspektorky opětovně požádaly Ing. Š. o umožnění vstupu do provozovny, na což je Ing. Š. vyzval, ať konají dle vlastního uvážení a v mezích zákona o kontrole. Následně, v cca 10:20 hodin, když se inspektorky pokusily vstoupit do provozovny, zjistily, že vstupní dveře byly během telefonátu zamčeny. Inspektorky proto paní L. vyzvaly k otevření dveří za účelem umožnění provedení kontroly a poučily ji o tom, že v případě neposkytnutí součinnosti jsou oprávněny zjednat si vstup do provozovny za asistence Policie ČR. Paní L. toto odmítla s odůvodněním, že k tomu nemá příkaz od nadřízených, načež se odebrala ze šaten ven dle svého sdělení zavolat osobně Ing. Š., a poté inspektorkám sdělila, že dveře odemknout nesmí, že má pokyn od nadřízených. Poté inspektorky paní L. oznámily, že provedou o průběhu kontroly záznam, avšak tato jim sdělila, že pro sepsání protokolu není v provozovně prostor. Inspektorky proto prostory provozovny v 10:30 hod. opustily. Dále inspektorky v protokolu uvedly, že podezření na přítomnost závadných potravin v daných prostorách neexistovalo.

16. Žalobce v námitkách podaných proti protokolu o kontrole dne 4. 10. 2018 popřel řadu skutečností v něm uvedených. Uvedl, že paní L. v den kontroly již v 9:00 hodin skončila práce, při příchodu inspektorek v 9:45 již byla prakticky na odchodu, a proto odmítla být kontrole provozovny přítomna. Také popřel, že by Ing. Š. trval na tom, že by kontrolu bylo možné provést pouze za jeho přítomnosti. Ing. Š. pouze žádal vysvětlení přepadového způsobu kontroly, uvedl, že by byl rád kontrole přítomen a vyslovil názor, že vyčkání jeho přítomnosti by splnění účelu a provedení kontroly ve smyslu § 9 písm. e) kontrolního řádu nebránilo, jak tvrdí inspektorky. Dále žalobce zdůraznil, že není pravdou,

že kontrolovaná osoba nevytvořila podmínky pro provedení kontroly, neboť paní L. nebyla zástupcem kontrolované osoby a kdyby inspektorky neodjely v 10:30 hod., ale vyčkaly příjezdu zástupce kontrolované osoby, paní V., v 10:35 hod., mohly kontrolu v souladu se zákonem zahájit a provést. Rovněž namítal, že paní L. nebyla řádně poučena o svých povinnostech.

17. Ředitel správního orgánu I. stupně sdělením ze dne 2. 11. 2018 námitky žalobce podle § 14 odst. 1 kontrolního řádu zamítl. Uvedl, že kontrola byla zahájena v souladu s § 5 odst. 2 kontrolního řádu předložením průkazek inspektorek paní L., tj. přítomné osobě, která vykonávala pro žalobce práci, přičemž telefonicky byli ve smyslu § 5 odst. 3 kontrolního řádu informováni i její nadřízení, paní V. a Ing. Š. Popřel, že by paní L. sdělila inspektorkám, že jí práce skončila již v 9:00 hod., naopak Ing. Š. v telefonickém hovoru uvedl, že přítomní zaměstnanci provádějí toho času úklidové práce. Dále ředitel správního orgánu I. stupně uvedl, že Ing. Š. telefonicky opakovaně požádal o možnost být kontrole přítomen, avšak s tím, že se vrátí až ve 20:00 hod. Informace o tom, kde se nachází paní V., byly rozdílné, neboť paní L. inspektorkám sdělila, že je u lékaře, paní V. sama sdělila, že je právě v bance, a Ing. Š. uvedl, že má paní V. zřejmě dovolenou. Dle ředitele správního orgánu I. stupně nebylo v zájmu inspektorek opustit prostor před příjezdem paní V., naopak chtěly v provozovně sepsat záznam, což jim paní L. neumožnila.
18. Oznámením ze dne 7. 1. 2019 správní orgán I. stupně zahájil řízení o přestupku. Žalobce podáním ze dne 9. 1. 2019 navrhl provedení ústního jednání za účelem výsledku všech osob, které se kontroly účastnily a na ní se podílely, a to z důvodu diametrálně odlišných tvrzení inspektorek a ostatních zúčastněných osob o jejím průběhu. Správní orgán I. stupně ale návrh na nařízení ústního jednání usnesením ze dne 14. 1. 2019 zamítl s odůvodněním, že skutkový stav byl podrobně popsán v protokolu o kontrole a o jeho průběhu nepanují pochybnosti. Žalobce podal proti usnesení odvolání, v němž znovu zopakoval, že trvá na výsledku inspektorek i všech osob, které byly kontrole přítomny, a to jak povinných osob, tak zástupců kontrolovaných osob. Žalovaná rozhodnutím ze dne 21. 2. 2019 odvolání žalobce zamítla. Následně správní orgán I. stupně vydal dne 12. 3. 2019 rozhodnutí, v němž uznal žalobce vinným z přestupku, přičemž skutkový stav popsáný v protokolu o kontrole označil za nezpochybnitelný a navrhované výsledky svědků za nadbytečné a neekonomické.
19. Žalobce podal proti rozhodnutí odvolání, v němž předně namítal, že nebyl poučen o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Dále zopakoval požadavek, aby byly správním orgánem vyslechnuty všechny osoby, které se kontroly účastnily osobně, a to včetně dosud neidentifikovaných dvou mužů, a dále osoby, s nimiž vedly inspektorky telefonické hovory. Dále uvedl, že paní L. je u žalobce zaměstnaná na úklidové práce dle dohody o provedení práce, v den kontroly již měla po pracovní době a zdržovala se v místě svého bydliště, které má na adrese P., P. 24. Zdůraznil, že Ing. Š. žádal inspektorky o šetření práv kontrolované osoby a umožnění jeho účasti při kontrole. Jelikož inspektorky samy uvedly, že podezření z výskytu nebezpečných potravin v provozovně žalobce neměly, nemohlo mít odložení provedení kontroly o jeden den vliv na splnění jejího účelu dle § 9 písm. e) kontrolního řádu. Inspektorky dle žalobce nepoučily paní L., u níž ostatně nezjistily ani totožnost, o jejích povinnostech podle kontrolního řádu, nezjistily skutečnou náplň její práce, kterou jsou úklidové práce. Uklízečka není vedoucí zaměstnanec a do náplně její práce nepatří zastupovat zaměstnavatele při státní kontrole. Dále žalobce uvedl, že vedoucím

zaměstnancem, oprávněným zastupovat kontrolovanou osobu ve smyslu § 166 občanského zákoníku a § 302 zákoníku práce by byla paní V., jejíhož příjezdu inspektorky záměrně 5 min. nevyčkaly, ačkoli je informovala o tom, že je na cestě na mlýn.

20. Následně žalobce dne 26. 4. 2019 zaslal žalované čestné prohlášení paní L., v němž uvedla, že od roku 1997 pracuje na mlýně jako pomocná dělnice – uklízečka. Dále odmítla tvrzení, že byla inspektorkami poučena o jejich povinnostech dle zákona o kontrole, jakož i tvrzení, že bránila inspektorkám ve vstupu do provozní části mlýna.
21. Žalovaná v odvolacím řízení nařídila ve věci ústní jednání, k němuž předvolala jako svědkyni paní L., která se však opakovaně omluvila pro dlouhodobou pracovní neschopnost. Žalovaná následně vyhověla žádosti svědkyně o umožnění učinit svědeckou výpověď písemnou formou a položila jí písemně otázky. Svědkyně písemně uvedla, že dne 19. 9. 2018 měla pracovní dobu do 9:30 hod., neboť prováděla na mlýně úklidové práce, avšak mlýn byl již delší dobu mimo provoz. Po pracovní době se chtěla osprchovat a převléknout. V chodbičce vedoucí od zadního bočního vchodu potkala dvě cizí neznámé ženy, které upozornila, že nemají na místě co pohledávat a zeptala se jich, proč nerespektovaly nápis na bočních dveřích *Nepovolaným vstup zakázán*. Ženy uvedly, že jsou státní inspekce a ukázaly kartičky, které však svědkyně v šeru neviděla a k nahlédnutí jí předloženy nebyly. Svědkyně ženy odkázala na hlavní vchod, kudy tyto následně vstoupily a na internetu si zjistily, kdo je vedoucí mlýna. Svědkyně opakovaně ženám sdělila, že není oprávněna za žalobce jakkoli navenek jednat, že má již po pracovní době a že mají počkat na paní V., přesto se vstupu do mlýna neustále domáhaly, vyhrožovaly policií a chovaly se arogantně. Odjely v 10:30 hod., paní V. přijela pět minut poté. K doplňujícím otázkám, zda byly dveře do provozní části mlýna v průběhu kontroly uzavřeny, zda byla svědkyně vyzvána k jejich otevření a zda případnou výzvu uposlechla, se již svědkyně odmítla vyjádřit.
22. Podáním ze dne 19. 7. 2019 navrhl žalobce, aby se ve věci konalo veřejné ústní jednání přímo na mlýně v P., při němž budou vyslechnuti navržení svědci, včetně paní L. v době jejich vycházek, a dále požadoval provedení důkazu záznamem o provozu služebního vozidla, jímž se inspektorky na místo kontroly přepravily, a dále důkaz protokolem o kontrole Státní veterinární správy ze dne 18. 6. 2019 k prokázání tvrzení, že jiná instituce z téhož rezortu nepovažuje řadové zaměstnance za zástupce kontrolované osoby, nýbrž za osoby povinné. K podání doložil nové čestné prohlášení paní L., v níž tato vyjádřila žádost o výslech ve věci z obavy před následným postihem zaměstnavatele v podobě náhrady škody.
23. Žalovaná usnesením ze dne 22. 7. 2019 návrh na nařízení ústního jednání zamítla s odůvodněním, že účel ústního jednání byl naplněn vyslechnutím klíčové svědkyně L. náhradním způsobem a žalobce byl s obsahem její výpovědi seznámen. Následně mimo ústní jednání provedla dokazování obsahem spisu. Proti tomuto usnesení se žalobce odvolal. V odvolání opětovně namítl, že žalovaná vykládá kontrolní řád nesprávně a protizákonně dělá z osob v dělnických profesích zástupce kontrolované osoby (na rozdíl od SVS a ČOI, které rozdíl mezi kontrolovanou a tzv. povinnou osobou respektují). Žalobce se tudíž nikdy nemohl předmětného deliktu prostřednictvím paní L. dopustit. Znovu také poukázal na to, že paní L. nebyla inspektorkami o svých právech a povinnostech přiměřeně poučena. Odvolání žalobce však rozhodnutím ze dne 27. 8. 2019 zamítlo Ministerstvo zemědělství, které se ztotožnilo s žalovanou v tom, že nařízení

ústního jednání nebylo dle § 80 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nezbytné.

24. Následně vydala žalovaná žalobou napadené rozhodnutí.
25. Podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu platí, že *fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2.*
26. Skutková podstata přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu (řeceno slovy důvodové zprávy k dřívějšímu správnímu deliktu podle § 16 odst. 1 téhož zákona, k jehož změně došlo v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky) „*chrání zájem na zajištění dosažení účelu kontroly, k němuž je třeba mimo jiné zejména poskytování součinnosti kontrolované nebo povinné osoby kontrolujícímu, a dále zájem na zajištění řádného a nerušeného průběhu kontroly*“. K tomu Nejvyšší správní soud v bodu 32 rozsudku ze dne 7. 4. 2021, č. j. 8 As 102/2019-31, č. 4181/2021 Sb. NSS doplnil, že „*jejich cílem (pozn. cílem sankčních ustanovení kontrolního řádu) je přinutit kontrolovaný subjekt ke spolupráci při kontrole, odmítá-li ji dobrovolně. Jde v zásadě o obdobu pořádkové pokuty s tím rozdílem, že sankce není ukládána za porušení procesní povinnosti, nýbrž povinnosti hmotněprávní, tedy povinnosti vytvořit podmínky pro výkon kontroly a poskytovat při ní potřebnou součinnost (srov. bod 13 rozsudku NSS ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 83/2017-33). Má se tedy typově jednat o situaci, kdy daný subjekt ztěžuje, či dokonce maří průběh kontroly tím, že neposkytuje potřebnou součinnost.*“ (Pozn. veškeré rozsudky soudů rozhodujících ve správním soudnictví jsou veřejně přístupné na www.nssoud.cz.)
27. Právě taková situace dle žalované v posuzované věci nastala, neboť žalobce zabránil inspektorkám ve výkonu jejich oprávnění vstoupit do provozovny za účelem provedení kontroly, upraveného v § 7 kontrolního řádu). Žalobce však namítá nedostatečně zjištěný skutkový stav o průběhu předmětné kontroly, neprovedení jím navržených důkazů, jimiž mohl být skutkový stav prokázán a nezákonnost vyžadování součinnosti podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu po osobě, která není vedoucím zaměstnancem, nýbrž jen pomocným dělníkem, tj. není sama osobou kontrolovanou, nýbrž je toliko osobou povinnou.
28. Při zjišťování skutkového stavu postupují správní orgány v souladu se zásadou materiální pravdy, vyjádřené v § 3 správního řádu tak, že *správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.* Správní orgán tedy není povinen zjišťovat úplný stav věci (všechny skutečnosti, které by mohly s tímto případem souviset), nýbrž toliko stav věci, který vylučuje rozumné pochybnosti.
29. V sankčním řízení je to vždy správní orgán, kdo musí prokázat vinu obviněného mimo rozumnou pochybnost, veden při tom zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední (§ 50 odst. 3 s. ř.). V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, musí správní orgán zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 odst. 2 a 3 správního řádu). Při hodnocení důkazů se pak správní orgán řídí zásadou volného hodnocení důkazů, podle které (pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný), hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (srovnej § 50 odst. 4 správního řádu).

30. Uvedené platí i v případě sankčních řízení, kterým předcházela veřejnoprávní kontrola. V těchto případech je zpravidla stěžejním důkazem protokol, zachycující průběh kontroly a učiněná kontrolní zjištění. Ustanovení § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky dokonce výslovně předvídá, že v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku. Podmínkou takového postupu je však stav, kdy o kontrolou zjištěném stavu nepanují rozumné pochybnosti. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80, ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb., ze dne 30. 10. 2015, č. j. 5 Ads 92/2015-24, nebo ze dne 31. 7. 2019, č. j. 6 As 29/2019-32) vyplývá, že protokol o kontrole je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních prostředků, byť to současně neznamená, že by nemohl být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy vůbec zpochybněn. Výsledky kontroly samy o sobě nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení. Protokol o kontrole, jakkoli může být za výše popsaných podmínek důkazem jediným, nikdy není důkazem nezpochybnitelným. Pochybnosti vyslovované obviněným je správní orgán povinen rozptýlit a vypořádat se s výhradami ke skutečnostem v protokolu popsaným. Protokol o kontrole je nejen napadnutelný námitkami, nýbrž je v navazujícím správním řízení o přestupku podroben hodnocení spolu s dalšími důkazy, které mohou skutečnosti v něm zachycené vyvracet.
31. Lze tedy shrnout, že správnímu orgánu nic nebrání vyjít bez dalšího z obsahu protokolu o kontrole v rámci posuzování rozhodných skutkových otázek v navazujícím správním řízení pouze tehdy, pokud poznatky z něho plynoucí nejsou zpochybněny.
32. Správní orgán I. stupně však v rozporu s výše uvedeným zacházel s protokolem o kontrole od počátku jako s podkladem nezpochybnitelným. Již v usnesení ze dne 14. 1. 2019, jímž zamítl návrh žalobce na nařízení ústního jednání, správní orgán I. stupně konstatoval, že on žádné pochybnosti o průběhu kontroly nemá, neboť v protokolu o kontrole je vše řádně popsáno a vyplývá z něj, že kontrola byla řádně zahájena, avšak k jejímu faktickému provedení nedošlo, neboť na místě přítomná zaměstnankyně žalobce i přes řádné poučení o důsledcích zabránění provedení kontroly uzamkla dveře provozovny a inspektorky do ní nevpuštěla. Následně totéž zopakoval i ve svém rozhodnutí, v němž takto popsaný skutkový stav výslovně označil za nezpochybnitelný (viz str. 5, bod 3 vypořádání námitek v prvostupňovém rozhodnutí). Návrh žalobce na výslech osob, které se předmětné kontroly fyzicky i „telefonicky“ účastnily, správní orgán I. stupně odmítl jednak jako nedostatečně konkretizovaný jak co do identifikace navržených svědků, tak co do vymezení skutečností, k nimž by tito měli vypovídat, a současně konstatoval, že i kdyby byly důkazní návrhy řádné, byl by výslech svědků nadbytečný, neboť by nepřinesl nová skutková zjištění a byl by neekonomický.
33. Takové hodnocení důkazních návrhů však nelze aprobovat. Žalobce ve všech svých podáních (námitky ze dne 4. 10. 2018, žádost o nařízení ústního jednání ze dne 9. 1. 2019 a odvolání ze dne 24. 1. 2019) uváděl, že výslech svědků navrhuje z důvodu, že tvrzení inspektorek v něm obsažená jsou diametrálně odlišná od tvrzení dalších zúčastněných osob. Měl-li tedy správní orgán I. stupně za to, že takto učiněný důkazní návrh nebyl žalobcem řádně specifikován, měl jej vést k odstranění vad takového návrhu a poskytnout mu přiměřené poučení. Žalobce však v námitkách ze dne 4. 10. 2018 i zcela konkrétně uváděl, že není pravdou, že by Ing. Š. trval na své účasti při kontrole, dále uvedl, že paní L. odmítla svou účast na kontrolních úkonech z důvodu, že jí již před příchodem inspektorek

skončila pracovní doba, namítl, že paní L. nebyla poučena o svých povinnostech v rámci kontroly a že inspektorky (zřejmě záměrně) nevyčkaly příjezdu vedoucí mlýna, paní V. S těmito námitkami se však správní orgán I. stupně nevypořádal.

34. Žalovaná v odvolacím řízení připustila potřebu dalšího dokazování, avšak ze všech osob, jejichž výsledku se žalobce dožadoval (obě inspektorky, paní L., paní V., Ing. Š.), vyhodnotila jako potřebný pouze výsledek svědkyně L.
35. Podle názoru krajského soudu je pro posouzení rozsahu nezbytného dokazování v dané věci zásadní povaha předmětného přestupkového jednání. V protokolu o kontrole v posuzované věci není logicky obsažena jeho zásadní náležitost dle § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu, tj. *kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí*, neboť k realizaci kontrolní činnosti nedošlo. Dojde-li k provedení kontroly a kontrolní orgán popíše svá zjištění o kontrolovaných skutečnostech, jsou zpravidla přílohou protokolu o kontrole fotodokumentace, protokoly laboratorních zkoušek a jiné podobné podklady. V takovém případě jen zřídka nalezneme opodstatnění provádění výsledku kontrolujících, neboť předmětem dokazování budou sama kontrolní zjištění (nebude-li např. namítáno, že tyto osoby s předmětem kontroly nesprávně manipulovaly). V posuzované věci však protokol o kontrole posloužil toliko jako úřední záznam, v němž kontrolující popsaly, jaký byl obsah komunikace mezi nimi a přítomnou paní L. a obsah jejich telefonické komunikace s paní V. a Ing. Š. a proč k provedení vlastní kontroly nedošlo. V takové situaci však, nebyl-li při provádění tohoto úředního úkonu opatřen audio/vizuální záznam a okolnosti jeho provádění, jakož i obsah komunikace mezi kontrolujícími a kontrolovanými osobami byly obviněným zpochybňovány a popírány, musely být zásadním důkazem o skutkovém stavu věci svědecké výpovědi osob, které se tohoto úkonu osobně zúčastnily, zejména právě úředních osob (srov. obdobně ve vztahu k zasahujícím policistům, resp. strážníkům rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 60/2016-30).
36. Podle § 52 správního řádu platí, že *[s]právní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci*. Výsledky inspektorek i paní L. byly dle krajského soudu v posuzovaném případě důkazy potřebnými ke zjištění stavu věci, a proto je měl správní orgán provést. Žalovaná však návrhu žalobce na výsledky úředních osob nevyhověla a ve věci nenařídila ani ústní jednání, ačkoli podle § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že *správní orgán nařídí ústní jednání na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv*. Jelikož v posuzovaném případě bylo třeba k odstranění pochybností o skutkovém stavu, tj. o průběhu kontroly, o obsahu komunikace inspektorek s paní L., paní V. a Ing. Š., provést výsledky těchto osob, byla žalovaná povinna k poskytnutí prostoru pro uplatnění práv žalobce ústní jednání nařídít a svědky při něm vyslechnout.
37. Krajský soud nepřehlédl, že se žalovaná v napadeném rozhodnutí důvody nenařízení ústního jednání a nevyslechnutí navržených svědků, jakož i neprovedení dalších důkazů (konfrontace svědků, rekonstrukce na místě, záznamu o provozu vozidla) sdělila (viz str. 16 napadeného rozhodnutí), avšak dle krajského soudu nemůže odůvodnění žalované v tomto ohledu obstát. Krajský soud nesouhlasí s tím, že by výsledky inspektorek byl v posuzované věci důkazem nadbytečným. Byť lze předpokládat, že svědkyně by ve svých výpovědích popsaly sled událostí na místě a obsah komunikace s paní L. shodně s obsahem protokolu, byla by žalobci dána možnost klást svědkyním otázky, konfrontovat je se

skutečnostmi uváděnými paní L. i s vlastními tvrzeními o obsahu telefonátů realizovaných v průběhu pobytu inspektorek na místě s Ing. Š., odstranit pochybnosti o obsahu poučení, jež měly dle svých tvrzení inspektorky poskytnout paní L., i o obsahu telefonátu s paní V. k vyvrácení námitky žalobce, že inspektorky nešetřily práva kontrolované osoby a neumožnily jí účastnit se kontrolních úkonů na místě [postup v rozporu s § 9 písm. b) a e) kontrolního řádu]. Ve vztahu k výsledku svědkyně V. a Ing. Š. lze sice s žalovanou souhlasit, že se nejednalo o osoby, které by byly v místě kontroly přítomné, avšak nelze vyloučit, že na posouzení věci by mohlo mít vliv objasnění obsahu telefonátu inspektorek s paní V., zejména objasnění skutečnosti, jak inspektorky reagovaly na sdělení vedoucí provozovny, že se dostaví na místo za 45 minut (v žalobě žalobce tvrdí, že s tímto inspektorky souhlasily a přesto jejího příjezdu nevyčkaly, a již v námitkách proti protokolu uváděl, že inspektorky na paní V. počkat měly), stejně jako samotný obsahem protokolu neprokazuje, že paní L. byla k uzavření dveří provozovny výslovně telefonicky pověřena Ing. Š. (viz str. 26, odst. 4 napadeného rozhodnutí).

38. Ve vztahu ke svědkyni L. je třeba uvést, že její výslech žalovaná nerealizovala při ústním jednání s umožněním účasti žalobce, nýbrž jej provedla formou písemného položení otázek svědkyni s odkazem na žádost samotné svědkyně, jež se opakovaně z nařízeného ústního jednání omluvila a doložila, že je v pracovní neschopnosti. Takto opatřený důkaz následně žalovaná provedla seznámením se s jeho obsahem dne 22. 7. 2019 mimo ústní jednání. Provedení výslechu svědka mimo ústní jednání v nepřítomnosti účastníka dle judikatury soudů rozhodujících ve správním soudnictví *„zakládá těžkou vadu řízení před správním orgánem prvního stupně, která způsobila nezákonnost jeho rozhodnutí, neboť žádný z použitých důkazů nebyl pořízen zákonným způsobem a jsou tedy nepoužitelné per se“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 70/2010-63). Totéž lze bezpochyby tvrdit o „výslechu“ svědka písemnou formou. Správní řád ani zákon o odpovědnosti za přestupky takovou formu provedení výslechu svědka neznají. Pokud by soud připustil, že ve výjimečných případech takto postupovat lze, zajisté by nešlo o případ běžné (byť déletrvající) pracovní neschopnosti svědkyně. V takovém případě by měl totiž správní orgán předně ověřit, zda důvod pracovní neschopnosti skutečně brání účasti svědka při jednání, což žalovaná neučinila a spokojila se s pouhým dokladem o pracovní neschopnosti, nadto v případě, kdy svědkyně sama uváděla, že má od 10 do 16 hod. vycházky.
39. Krajský soud tudíž považuje námitku nedůvodného zamítnutí návrhu žalobkyně na výslech svědků a tím nikoli řádného zjištění skutkového stavu za opodstatněnou.
40. Žalobce však svou procesní obranu směřoval zejména do roviny právní, jelikož zpochybňoval správnost závěru žalované, že by v rozhodnutí popsané jednání paní L. bylo možné považovat za jednání kontrolované osoby. Žalobce totiž (od počátku, tj. již od podání námitek proti protokolu) tvrdí, že paní L. mohla být správními orgány považována toliko za tzv. osobu povinnou, jejíž jednání mu přímo přičitatelné není. Jelikož má posouzení této právní otázky zásadní vliv na další postup žalované v řízení, bylo třeba se jí (i přes existenci výše uvedené vady) zabývat.
41. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že ve své kontrolní praxi vychází z toho, že pokud se na místě kontroly provozovatele potravinářského podniku nenachází samotná podnikající fyzická osoba nebo statutární orgán právnické osoby, musí být vyhodnoceno, zda je na místě přítomna osoba jednající za kontrolovanou osobu, která kontrolnímu orgánu umožní realizovat jeho oprávnění. V případě nepřítomnosti člena statutárního

orgánu právnické osoby pak žalovaná považovala za zástupce kontrolované osoby nejvýše postaveného přítomného zaměstnance kontrolované osoby. Pouze v případě, že by se takováto osoba v kontrolované provozovně nenacházela, ale v místě kontroly by byla jiná osoba, která „*kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebrá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela*“ ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu, považovala by žalovaná takovou osobu za „povinnou osobu.“

42. Žalovaná v napadeném rozhodnutí nezpochybnila, že paní L. byla v době provedení kontroly u žalobce zaměstnána jako pomocná dělnice, uklízečka. Zdůraznila však, že byla v době kontroly nejvýše postaveným zaměstnancem žalobce a bylo po ní vyžadováno toliko umožnění vstupu za účelem provedení kontroly provozu a plnění hygienických požadavků, což je i s ohledem na její pracovní zařazení úkon, u nějž byla oprávněna provozovatele potravinářského podniku v souladu s § 166 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zastupovat. Obecné zastupování žalobce při kontrole, jehož součástí by mohlo být poskytování další součinnosti nad rámec jejího pracovního zařazení, jako např. nahlížení do dokumentů kontrolované osoby, inspektorky po paní L. nepožadovaly.
43. Žalovaná shrnula, že pokud v době provedení kontroly nebyly v místě kontroly přítomny jiné osoby, které by s ohledem na své pracovní zařazení zákonné požadavky na zástupce kontrolované osoby splňovaly, nebyla součinnost v podobě umožnění vstupu do provozovny požadována nad rámec pracovního zařazení paní L. Vzhledem k tomu, že paní L. byla navíc k předmětnému jednání (zamezení vstupu do provozní části provozovny a tím i neposkytnutí součinnosti) odpovědnými pracovníky žalobce telefonicky výslovně pověřena, jednala jako zástupce kontrolované osoby. Její jednání je tak dle žalované plně přičitatelné kontrolované osobě, tj. žalobci.
44. Z uvedeného pak žalovaná dovodila i odpovědnost žalobce za přestupek dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Žalovaná vyšla při stanovení odpovědnosti právnické osoby jako pachatele z § 20 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle něhož „*Právnická osoba je pachatelem, jestliže k naplnění znaku přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu....*“, přičemž podle odst. 2 písm. c) téhož ustanovení se za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě považuje zaměstnanec.
45. Krajský soud k těmto závěrům uvádí následující:
46. V posuzované věci se jednalo o kontrolu místa, kde mělo docházet k uvádění potravin na trh. Legimitu předem neohlášených kontrol na místě již v minulosti (v souvislosti s výkladem předcházejícího zákona o kontrole) přesvědčivě judikatura obhájila (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 6 A 99/2002, Sb. NSS č. 335/2004, popř. rozsudek, na který odkázala na str. 22 napadeného rozhodnutí žalovaná). Nejvyšší správní soud opakovaně zdůraznil, že předpokladem naplnění základního cíle státní kontroly, tj. nezkresleného zjištění skutečného stavu plnění povinností stanovených obecně závaznými právními předpisy, je překvapivost provedené kontroly. Skutečná kontrola má význam a smysl jen tehdy, minimalizuje-li se riziko manipulace s objektem kontroly, což by v případě předem ohlášené kontroly zaměřené na dodržování hygienických a dalších předpisů v potravinářských podnicích zajisté hrozilo.

47. Pokud žalobce v žalobě tvrdí, že na zákonnost kontroly má vliv skutečnost, že před jejím zahájením neexistovalo závažné podezření, že by se v dané provozovně nacházely pro spotřebitele nebezpečné potraviny nebo že by zde docházelo k jinému spotřebitele zásadně poškozujícímu jednání, pak se mylí. Všem úředním kontrolám je totiž vlastní, že je mohou kontrolní orgány provádět bez existence podezření, že se kontrolovaná osoba dopouští nezákonného jednání. Kontroly tedy mohou být nejen neohlášené, nýbrž také namátkové.
48. Kontrolní řád nezakazuje ani provádění kontroly na místě bez fyzické přítomnosti kontrolované osoby, naopak tuto situaci v § 5 odst. 3 kontrolního řádu předpokládá (*„Je-li kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně.“*), ukládá však v § 9 písm. b) a e) kontrolním orgánům povinnost *šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby a umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, nebrání-li to splnění účelu nebo provedení kontroly.*
49. Uplatnit oprávnění svěřená jim kontrolním řádem mohou kontrolující pouze tehdy, byla-li kontrola řádně zahájena.
50. Podle § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu *kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly.* Podle § 4 odst. 3 kontrolního řádu ve spojení s § 4 odst. 3 zákona o SZPI může mít pověření ke kontrole podobu služebního průkazu inspektora SZPI.
51. U právnické osoby je samozřejmě reálně možné zahájit kontrolu na místě jen předložením pověření ke kontrole konkrétní fyzické osobě. Pak je však třeba zodpovědět otázku, vůči které fyzické osobě lze takto kontrolu zahájit. Kontrolní řád však odpověď nenabízí, neboť nestanoví, kdo může/musí s kontrolujícími jménem kontrolované právnické osoby jednat, ani s kým mohou jednat kontrolující, aby bylo možné tvrdit, že jednali se zástupcem kontrolované právnické osoby.
52. Legislativní zkratku „povinná osoba“ zavedl zákonodárce v § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu k označení osoby odlišné od kontrolované osoby, která je (na rozdíl) od kontrolované osoby přítomna na místě kontroly a je ke kontrolované osobě v některém v tomto ustanovení vyjmenovaném „profesionálním“ vztahu. I předložením služebního průkazu takové osobě lze pak v souladu se zákonem zahájit kontrolu.
53. Definice povinné osoby tak sice nenabízí odpověď na výše položenou otázku, avšak jakéhokoli zaměstnance kontrolované osoby lze dle krajského soudu bezpochyby označit minimálně za osobu, která *koná práce* pro kontrolovanou osobu, tj. za tzv. osobu povinnou. Z pohledu zákonnosti zahájení kontroly vůči kontrolované osobě je tedy lhostejné rozlišovat, zda lze zaměstnance, jemuž předloží inspektoři pověření ke kontrole a sdělí, že kontrolu zahajují, považovat za osobu jednající přímo za kontrolovanou osobu nebo jen za osobu povinnou. Podstatné je pouze to, zda skutečně inspektoři takové osobě své průkazy k nahlédnutí předložili a zpravili ji o tom, že tímto způsobem zahajují kontrolu u konkrétního kontrolovaného subjektu. Pokud tak učiní, byla kontrola zahájena.

54. V posuzované věci je nesporné, že kontrolovanou osobou, tj. osobou, jejíž provozovnu se rozhodl správní orgán I. stupně podrobit kontrole, byl žalobce, tj. právnická osoba Z. družstvo "A." se sídlem v B. Dále je nesporné, že v době příchodu inspektorek žalované byla v dané provozovně přítomná zaměstnankyně žalobce, paní L., která jim sdělila, že je zaměstnaná žalobcem jako uklízečka. Nesporné je i to, že inspektorky předložily paní L. služební průkazy, byť žalobce nazývá tento úkon expresivně „máváním průkazy před očima“ jeho zaměstnankyně. Konečně je nesporné i to, že o zahájení kontroly byl bezprostředně telefonicky informován předseda představenstva žalobce, tj. jeho statutární orgán. Kontrola tedy byla v souladu s § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu řádně zahájena, neboť zahajovací úkon byl inspektorkami učiněn ve vztahu k osobě, již lze považovat minimálně za osobu povinnou (a pro ten případ byla kontrolovaná osoba dodatečně dle § 5 odst. 3 kontrolního řádu o zahájení kontroly informována).
55. Byla-li kontrola řádně zahájena, došlo k aktivaci veškerých oprávnění, která k provedení kontroly a dosažení jejího cíle kontrolní řád kontrolujícím svěřuje. Primárním právem kontrolujících při provádění kontroly na místě je vstup „na místo“.
56. Podle § 7 kontrolního řádu je kontrolující oprávněn v souvislosti s výkonem kontroly *vstupovat do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor s výjimkou obydlí, jež vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba anebo jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly, je-li to nezbytné k výkonu kontroly. [...] Vlastníci nebo uživatelé těchto prostor jsou povinni kontrolujícímu vstup umožnit.* Pro úplnost lze uvést, že nad rámec oprávnění upraveného v kontrolním řádu (oprávnění k „pokojnému vstupu“) dále inspektoři SZPI disponují na základě § 4 odst. 5 zákona o SZPI dokonce právem si do prostor, jež souvisejí s výkonem a předmětem kontroly, zjednat přístup, včetně otevření uzavřených prostor, tj. právem „násilného vniknutí“.
57. Z citovaného § 7 kontrolního řádu vyplývá, že oprávnění kontrolujících ke vstupu do uvedených prostor je striktně vázáno na podmínku nezbytnosti a přímou souvislost s předmětem kontroly. V posuzované věci žalobce nikdy nenamítal, že by některá z těchto podmínek splněna nebyla. Synallagmatickou povinností k oprávnění ke vstupu je pak povinnost každé osoby vyskytující se v takových prostorách strpět vstup kontrolujících a nebránit mu. Vlastníkům a uživatelům daných prostor dále kontrolní řád ukládá povinnost vstup umožnit, tj. např.odemknout zamčený vchod. Sankcionovat za nesplnění těchto povinností však umožňuje kontrolní řád jen samu kontrolovanou osobu (§ 15 odst. 1 písm. a), nebo osobu povinnou (§ 15 odst. 1 písm. b).
58. Rozsah i obsah povinností kontrolované a povinné osoby jsou vymezeny odlišně. Zatímco po kontrolované osobě lze dle § 10 odst. 2 kontrolního řádu v rámci kontroly vyžadovat splnění čtyř různých povinností, a to „*vytvořit podmínky pro výkon kontroly*“, „*umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem*“, „*poskytovat součinnost potřebnou k výkonu oprávnění kontrolujícího*“ a „*podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá*“, to vše pod sankcí odpovědnosti za přestupek dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu (s možností uložení sankce až 500 000 Kč), po povinné osobě lze vyžadovat dle § 10 odst. 3 kontrolního řádu splnění jediného typu povinnosti, a to *poskytnout kontrolujícímu součinnost potřebnou k výkonu kontroly*, a to jen za podmínky *nelze-li tuto součinnost zajistit prostřednictvím kontrolované osoby*. Nesplní-li povinná osoba tuto povinnost, může být sankcionována za přestupek dle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu (s hrozbou sankce až 200 000 Kč).

59. Ze skutečností uvedených v protokolu o kontrole žalobce nikdy nezpochybnil, že jeho zaměstnankyně, paní L., po zahájení kontroly zamkla před přítomnými inspektorkami původně otevřené dveře jím užívané provozovny a ani přes výzvu inspektorek dveře neodemkla, ačkoli byla informována inspektorkami o jejich záměru podrobit tento prostor kontrole.
60. Jak již soud uvedl výše, s ohledem na širokou definici povinné osoby, zahrnující i osobu, která *koná nebo konala pro kontrolovanou osobu práce*, lze v posuzované věci paní L. minimálně za takovou osobu považovat, a tudíž lze bránění vstupu inspektorek do provozovny takovou osobou dle kontrolního řádu sankcionovat. Z pohledu konstrukce § 15 kontrolního řádu je však zásadní, zda bylo možné paní L. považovat „jen“ za osobu povinnou, v důsledku čehož by mohla být jen ona sama sankcionována za přestupek dle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, anebo zda je třeba paní L. považovat v důsledku jejího zaměstnaneckého postavení za osobu, jejíž jednání mělo důsledky přímo pro kontrolovanou osobu, tj. zda ji bylo možné považovat za zástupce kontrolované osoby. Pak by totiž mohl být za její jednání sankcionován přímo žalobce dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.
61. Krajský soud shodně s žalobcem vykládá platnou právní úpravu tak, že nikoli každý zaměstnanec je oprávněn a povinen zastupovat svého zaměstnavatele při jednání s kontrolními orgány státu, nesouhlasí s tím, že by jednání jakéhokoli zaměstnance právnické osoby ve vztahu ke kontrolujícím bylo přičitatelné této právnické osobě, a nesouhlasí ani s tím, že je postavení konkrétního zaměstnance zásadně závislé na tom, zda je v době provádění kontroly na místě nejvýše postaveným přítomným zaměstnancem, či nikoli.
62. Důvodová zpráva k § 5 kontrolního řádu uvádí:

„V zájmu právní jistoty a s ohledem na výše uvedenou variabilitu zahájení kontroly vzhledem k různé povaze kontrol, a dále s ohledem na skutečnost, že kontrolované osoby mohou okamžitě zahájení kontroly (a tudíž aktivaci příslušných práv a povinností s výkonem kontroly souvisejících) záměrně zpochybňovat, je vymezení kontrolního úkonu, jímž byla kontrola zahájena, stanoveno jako jedna z povinných náležitostí protokolu o kontrole. Současně je zajištěna ochrana práv kontrolovaných osob v případech, kdy je kontrola zahájena bez jejich přítomnosti, a to prostřednictvím následného informování o zahájení kontroly.

Kontrolní řád záměrně nestanoví bližší podmínky realizace té které varianty zahájení kontroly, nýbrž ponechává na kontrolním orgánu nebo jiném právním předpisu, aby s ohledem na povahu konkrétního druhu kontrolní činnosti určil nejvhodnější způsob zahájení kontroly tak, aby byla šetřena práva a oprávněné zájmy kontrolované, popř. povinné osoby, avšak současně bylo možno efektivně naplnit účel kontroly. Tyto povinnosti musí kontrolní orgán, potažmo kontrolující respektovat již při samotném zahájení kontroly.

Kontrolní řád v tomto ustanovení rovněž zavádí legislativní zkratku „povinná osoba“, již je jakákoli osoba odlišná od kontrolované osoby, která však je (popř. byla) vůči kontrolované osobě v určitém vztahu a jejíž součinnost je pro řádný výkon kontroly a dosažení jejího účelu taktéž nezbytná. Může se jednat např. o dodavatele či odběratele kontrolované osoby, případně i některé zaměstnance kontrolované osoby (pomocný personál apod.), jejichž jednání nelze podřadit pod § 20 občanského zákoníku, § 11 zákoníku práce či § 15 obchodního zákoníku, v případě územních samosprávných celků o členy jejich orgánů apod. Specifické postavení mají statutární orgány (případně jiné fyzické osoby, jednající jménem kontrolované osoby – zejména s

ohledem na § 20 občanského zákoníku, § 11 zákoníku práce, § 15 obchodního zákoníku – např. někteří zaměstnanci s tímto oprávněním, vedoucí poboček či provozoven apod.) kontrolovaných osob, jež jsou osobami právnickými. Zde je třeba uvést, že osoba jednající jménem kontrolované právnické osoby jedná primárně za kontrolovanou osobu, a tudíž ačkoli konkrétní právní úkony činí tato fyzická osoba, jsou důsledky právních úkonů přičitatelné kontrolované právnické osobě. Z hlediska jednající fyzické osoby se tedy a priori nejedná o povinnou osobu. Stejně tak v případě, je-li povinnou osobou osoba právnická, bude v případě, kdy je třeba její konkrétní součinnosti, jednat jejím jménem fyzická osoba k tomu oprávněná, avšak důsledky jednání budou přičitatelné povinné právnické osobě. Vztahují-li se některá oprávnění či povinnosti v tomto zákoně uvedené z povahy věci toliko k osobám fyzickým, pak tato oprávnění či povinnosti realizují v případě právnických osob právě statutární orgány (resp. další osoby oprávněné jednat jménem příslušné právnické osoby).

Zákon současně připouští možnost provedení kontroly na místě pouze za přítomnosti povinné osoby. Práva kontrolované osoby jsou nicméně zajištěna následným oznámením adresovaným kontrolované osobě o tom, že byla zahájena kontrola, a doručením protokolu o kontrole, na nějž je následně vázáno právo podání námitek.“

63. Dále důvodová zpráva k § 10 kontrolního řádu dodává: „Současně je třeba poukázat na to, že statutární orgán (případně jiná fyzická osoba – např. zaměstnanec ve smyslu § 11 zákoníku práce – jednající jménem) kontrolované právnické osoby není a priori povinnou osobou. V tomto případě se jedná o právní úkony kontrolované právnické osoby, přičemž odpovědnost vůči kontrolnímu orgánu či kontrolujícímu nese taktéž kontrolovaná právnická osoba.“
64. Ačkoli je zřejmé, že většinou bude jako o osobě povinné uvažováno např. o obchodním partnerovi kontrolované osoby, po němž bude kontrolující vyžadovat předložení nejruznějších dokumentů týkajících se obchodů s kontrolovanou osobou, i z textu důvodové zprávy vyplývá, že zákonodárce nepovažuje za zástupce kontrolované osoby jen osoby stojící vně, tj. osoby netvořící personální substrát kontrolované osoby, nýbrž důvodová zpráva jednoznačně do kategorie osob povinných řadí i některé zaměstnance kontrolované osoby, a to typicky pomocný personál.
65. Rovněž odborná literatura označuje řadové zaměstnance právnické osoby při jednání s kontrolujícími spíše za osoby povinné a nikoli za zástupce osoby kontrolované. Komentář pro ASPI k § 5 kontrolního řádu (autor: O. D.) uvádí: „Specifickou skupinou jsou v tomto směru zaměstnanci kontrolované osoby, jelikož ti mohou být v závislosti na konkrétních okolnostech buďto osobami jednajícími za kontrolovanou osobu, anebo osobami povinnými. Dle § 166 a § 503 obč. zák. mohou někteří zaměstnanci, jakkoli nejsou obecně statutárním orgánem dané právnické osoby, v rozsahu své pracovní náplně jednat přímo jménem, resp. za kontrolovanou osobu (zejména vedoucí poboček či provozoven). Tato skutečnost je významná ani ne tak z hlediska jejich přítomnosti na místě kontroly a vyžadování jejich součinnosti, jelikož to lze i prostřednictvím osob povinných, jako spíše z hlediska doručování protokolu o kontrole a případného dodatečného oznamování kontroly, a to zvláště např. u nadnárodních obchodních řetězců. V daném případě se totiž nejedná pouze o povinnou osobu přítomnou na místě kontroly, nýbrž přímo o kontrolovanou osobu (resp. jejího zástupce), a tudíž pověření ke kontrole lze předložit, resp. zahájení kontroly oznámit, jakož i následně předat protokol o kontrole, vedoucímu pobočky či provozovny a není třeba v tomto směru kontaktovat statutární orgán kontrolované právnické osoby, samozřejmě za předpokladu, že kontrola, resp. její zjištění nepřesahují činnost jednotlivé pobočky či provozovny (srov. k tomu např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2006, č. j. 2 As 50/2005-53).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

Postavení ostatních zaměstnanců coby povinných osob je pak praktické z hlediska možného provedení kontroly i bez přítomnosti kontrolované osoby a dále z hlediska uložení povinnosti poskytovat kontrolujícímu potřebnou součinnost a umožnit výkon jeho práv podobně jako je tomu u kontrolované osoby.“

66. Nejvyšší správní soud se otázkou umožnění výkonu oprávnění kontrolujících provést kontrolu na místě zabýval již v rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 50/2005, č. 1034/2007 Sb. NSS, v němž řešil případ uložení pokuty právnické osobě podle § 30 odst. 3 písm. c) zákona o chemických látkách (č. 157/1998 Sb.) za porušení povinnosti stanovené v § 10 odst. 7 téhož zákona, tj. povinnosti umožnit zaměstnancům kontrolních a dozorových orgánů mj. vstoupit na pozemky a do staveb užívaných k nakládání s látkami a přípravky. Konkrétně mělo jednání dané právnické osoby spočívat v tom, že vedoucí její pobočky neumožnil inspektorům České inspekce životního prostředí provést neohlášenou kontrolu ve věci plnění ustanovení zákona o chemických látkách. Nejvyšší správní soud při výkladu relevantní právní úpravy dospěl k závěru, že vykládaný zákon, ani zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, nemají zvláštní ustanovení o tom, vůči které konkrétní fyzické osobě je nutno oznámení o zahájení kontroly učinit, aby bylo lze mít za to, že došlo do sféry kontrolované právnické osoby, přičemž ani subsidiárně použitelný správní řád uvedenou problematiku výslovně neupravuje, neboť jeho ustanovení o úkonech právnické osoby se týkají jen samotné právnické osoby jako účastníka řízení, nikoli toho, kdy je vůči účastníkovi řízení účinný procesní úkon správního orgánu, tudíž je třeba hledat odpověď v právu soukromém, které obsahuje ucelenou úpravu jednání subjektů práva a otázek s tím souvisejících. Ve vztahu k jednání podnikatelů odkázal Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku na § 20 odst. 1 občanského zákoníku (pozn. zákona č. 40/1964 Sb.) a z něj vyplývající neomezené jednatelské oprávnění statutárního orgánu, a dále na § 15 obchodního zákoníku (pozn. zákona č. 513/1991 Sb.) a v něm upravené zvláštní zastoupení podnikatele každým, kdo byl při provozování jeho podniku pověřen určitou činností, které je z hlediska svého věcného rozsahu omezeno pouze objektivně, tím, co je z hlediska „průměrné třetí osoby“ možno považovat za obvyklou škálu úkonů, k nimž při dané činnosti dochází. Následně pak dospěl k závěru, že ředitel pobočky (jemuž bylo provádění kontroly na místě v dané věci oznámeno) bývá zpravidla osobou stojící v čele pobočky, která má na starosti její běžné provozní řízení, za jehož součást lze jistě považovat i komunikaci s orgány veřejné moci, týká-li se její obsah výlučně činnosti pobočky samotné.
67. Vedle úprav obsažených ve zvláštních zákonech, které umožňovaly ukládat pokutu za nesoučinnost přímo kontrolované osobě, přičemž se jednalo (stejně jako nyní) o hmotněprávní delikty, koncipoval sám zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, odpovědnost za delikt spočívající v nesoučinnosti kontrolované osoby, který nazýval výslovně deliktem pořádkovým, odlišně. Ustanovení § 14 zákona o státní kontrole stanovilo, že kontrolované 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, tj. v první řadě umožnit vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly (§ 11 písm. a) uvedeného zákona). Odpovědnost za nesplnění povinností uvedených v § 14 zákona o státní kontrole pak nesla přímo konkrétní jednatel fyzická osoba, jelikož dle § 19 zákona o státní kontrole mohla být uložena pořádková pokuta až do výše 50 000 Kč fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 tohoto zákona.

68. Příklad nevpuštění kontrolujících do objektu kontroly byl pak dle této (staré) právní úpravy řešen např. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, č. j. 8 As 136/2012-62, či ze dne 30. 9. 2013, č. j. 4 As 80/2013-49, v nichž vedoucí kontrolovaných provozoven neumožnili inspektorům SZPI vstup do provozoven s odůvodněním, že jim tyto nepředložili pověření ke kontrole, který vyžadoval vnitřní předpis, resp. pokyn jejich zaměstnavatele. Nejvyšší správní soud ve věci 4 As 80/2013 dospěl k závěru, že inspektoři doložili vedoucímu dané provozovny své služební průkazy, čímž svou zákonnou povinnost splnily, a tudíž byl vnitřní předpis, na nějž se vedoucí provozovny odvolával, nezákonný. Za podstatné z hlediska delikttní odpovědnosti označil Nejvyšší správní soud to, že stěžovatel byl v době kontroly vedoucím kontrolované provozovny a byl tudíž podle § 15 odst. 1 obchodního zákoníku zmocněn ke všem úkonům, k nimž při provozování činnosti provozovny obvykle dochází, tedy i k jednání za kontrolovanou osobu v rámci provádění kontroly jím vedené provozovny, neboť je nepochybné, že kontroly prováděné orgány státního dozoru jsou v potravinářských prodejnách obvyklou praxí. I kdyby tedy stěžovatel (jako vedoucí prodejny) nebyl zaměstnavatelem výslovně zmocněn k jednání před státními orgány, měl by povinnost vpustit inspektorky do provozovny, aby jim bylo umožněno provést kontrolu. Nejvyšší správní soud označil stěžovatele za zástupce kontrolované osoby na základě § 15 odst. 1 obchodního zákoníku, který měl znát nejen své povinnosti vyplývající z pracovněprávního vztahu, ale také povinnosti vyplývající ze zákona, a to obzvláště v situaci, kdy byl vedoucím prodejny, přičemž zdůraznil, že o svých zákonných povinnostech byl navíc inspektorkami výslovně poučen. Soud uzavřel, že stěžovatel, jakožto vedoucí pobočky kontrolované osoby, byl podle § 14 zákona o státní kontrole povinen vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména umožnit jim vstup do kontrolovaného objektu s tím, že pokud tak neučinil, byla mu oprávněně uložena pořádková pokuta.
69. Byť se veškerá zmíněná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkala předchozí právní úpravy, mohou být vodítkem pro praxi i dnes. Zejména je možné na jejím základě dospět k závěru, že při absenci úpravy určité otázky v normě veřejného práva lze nalézt řešení v normách práva soukromého.
70. Žalovaná tudíž nepochybila, pokud v posuzované věci v napadeném rozhodnutí hledala řešení v § 166 občanského zákoníku, neboť, jak již soud výše uvedl, ani nový kontrolní řád nemá zvláštní ustanovení o tom, vůči které konkrétní fyzické osobě je možné učinit zahajovací kontrolní úkon v rámci kontroly zaměřené na činnost právnické osoby v případě fyzické nepřítomnosti jejího statutárního orgánu tak, aby bylo možné konstatovat, že byla kontrola na místě zahájena předložením pověření ke kontrole kontrolované osobě.
71. Podle § 166 občanského zákoníku *právnickou osobu zastupují její zaměstnanci v rozsahu obvyklém vzhledem k jejich zařazení nebo funkci; přitom rozhoduje stav, jak se jeví veřejnosti*. Pro podnikatele pak § 430 odst. 1 občanského zákoníku speciálně stanoví, že *pověří-li podnikatel někoho při provozu obchodního závodu určitou činností, zastupuje tato osoba podnikatele ve všech jednáních, k nimž při této činnosti obvykle dochází*.
72. Obě citovaná ustanovení se týkají zejména projevování vůle cestou právních jednání (úkonů), přičemž rozhodujícím kritériem k určení, v jakém rozsahu zastupuje zaměstnanec zaměstnavatele, resp. v jakém rozsahu je oprávněn projevovat jeho vůli a jednat jeho jménem, je to, jaký obsah činností je veřejností obvykle připisován určité zaměstnanecké pozici.

73. Úprava přičitatelnosti protiprávního jednání zaměstnance právnické osoby pak na uvedené vymezení navazuje. Pro oblast soukromoprávních deliktů stanoví § 167 občanského zákoníku, že *právnickou osobu zavazuje protiprávní čin, kterého se při plnění svých úkolů dopustil člen voleného orgánu, zaměstnanec nebo jiný její zástupce vůči třetí osobě*. Pro oblast veřejnoprávních deliktů pak výslovně stanoví § 20 odst. 2 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky, že *za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení*.
74. Hlediskem pro odlišení jednání zaměstnance, které lze právnické osobě přičíst, od jednání, za něž nese osobní odpovědnost zaměstnanec, je tedy jak pro oblast soukromoprávní, tak pro oblast veřejnoprávní rámec plnění úkolů vyplývajících z postavení konkrétního zaměstnance, tj. z jeho pracovního zařazení.
75. Jak vyplývá z výše zmíněných rozsudků Nejvyššího správního soudu, nevznikla tak již dříve a dle názoru krajského soudu ani za současné úpravy nevzniká pochybnost o tom, že vedle statutárního orgánu jsou zákonným zástupcem právnické osoby při provádění kontroly státními orgány osoby v postavení provozní ředitel, vedoucí provozovny, či ředitel organizační složky kontrolované právnické osoby, neboť obsahovou náplní práce takových osob je jednat za danou právnickou osobu navenek ve všech záležitostech, k nimž při chodu dané provozovny či pobočky obvykle dochází, přičemž v případě potravinářských prodejen a potravinářských podniků jsou kontroly nejružnějších státních inspekcí obvyklou praxí. Je-li tedy v místě kontroly přítomen vedoucí provozovny, provozní ředitel či vedoucí organizační složky, pak předložení služebních průkazů inspektorů SZPI takové osobě znamená, že kontrola byla zahájena předložením pověření ke kontrole přímo kontrolované osobě, přítomnost takové osoby při provádění kontroly znamená, že kontrola proběhla za přítomnosti kontrolované osoby, a dojde-li ihned na místě k vyhotovení protokolu o kontrole, lze této osobě předat i jeho stejnopis. Dodatečné informování kontrolované právnické osoby (tj. zaslání písemné informace o zahájení kontroly do její datové schránky dle § 5 odst. 3 kontrolního řádu) ani opětovné zasílání protokolu o kontrole již není třeba a za odepření splnění povinností uvedených v § 10 odst. 2 kontrolního řádu těmito osobami odpovídá bez dalšího vždy sama kontrolovaná právnická osoba.
76. Totéž však nelze tvrdit o zaměstnanci, jehož náplní práce je úklid provozovny. Pokud by v posuzované věci kontrola řádně proběhla a inspektorky při ní např. zjistily, že jsou v provozovně mlýna uváděny na trh potraviny, avšak tato provozovna je znečištěna způsobem, který ohrožuje jejich bezpečnost, nemohl by se žalobce ubránit odpovědnosti za přestupek podle zákona o potravinách tvrzením, že úklid provozovny svěřil osobě, která jej řádně nevykonala. Ve smyslu § 20 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky by totiž byla paní L. zaměstnankyní žalobce, jejíž pochybení při plnění úkolů vyplývajících z konkrétního pracovního postavení (uklízečka) by bylo při posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek dle zákona o potravinách přičitatelné přímo žalobci. Uklízečka však není osobou, u níž by bylo obvyklé zastupování zaměstnavatele navenek zahrnující zastupování při jednání s kontrolními orgány. Skutečnost, že v době provádění kontroly na místě nebyl pravděpodobně žádný jiný „odpovědnější“ zaměstnanec přítomen, na věci nic nemění, neboť v praxi není obvyklé, že by byl v době nepřítomnosti vedoucích zaměstnanců plněním jejich úkolů pověřen pomocný personál.

77. Je třeba poznamenat, že nepřítomnosti „odpovědnějšího“ či „způsobilejšího“ zaměstnance soud označil za toliko pravděpodobnou proto, že se dle protokolu o kontrole měli do zaměstnaneckých šaten, kde měla paní L. hovořit s inspektorkami, dostavit ještě další dva muži, jejichž totožnost ani pracovní zařazení (vztah k žalobci) nebyl sice inspektorkami zjišťován, avšak Ing. Š. měl sdělit, že se jedná rovněž o zaměstnance pověřené úklidem.
78. Krajský soud proto uzavírá, že je-li kontrolovanou právnická osoba, nelze zaměstnance pověřeného úklidem prostor užívaných touto právnickou osobou považovat za osobu, která je při kontrole těchto prostor oprávněna zastupovat kontrolovanou právnickou osobu v jednání s kontrolujícími. Je-li na místě kontroly přítomna jen takový zaměstnanec (uklízečka), nelze tvrdit, že je na místě přítomen zástupce kontrolované osoby, tj. sama kontrolovaná osoba, a vyžadovat po takové osobě plnění všech povinností upravených v § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Uklízečka tedy může být z pohledu § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu toliko osobou povinnou, kterou sice rovněž stíhá povinnost nebránit výkonu oprávnění kontrolujících, jež jim vyplývají z kontrolního řádu, tj. především oprávnění dle § 7 kontrolního řádu vstupovat do prostor, které mají být kontrole podobeny, avšak zabránil-li povinná osoba vlastním jednáním výkonu tohoto oprávnění (zamkne dveře provozovny), může za ně nést odpovědnost toliko sama tato osoba dle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu. Potom by však měli kontrolující (umožňují-li to podmínky na místě), poučit takovou osobu o její povinnosti nebránit výkonu kontroly a o možném následku, tj. právě o možnosti postihu za přešůpek dle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu (nikoli pouze o možnosti zjednání vstupu za asistence Policie ČR, obzvláště když Policie ČR není obecně k prosazování vstupu kontrolujících zákonem zmocněna – viz rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 45 A 15/2016-88 ze dne 11. 10. 2018, č. 3885/2019 Sb. NSS).
79. Nelze pochopitelně obecně vyloučit, aby v konkrétním případě zákonný zástupce právnické osoby (typicky statutární orgán či vedoucí zaměstnanec) pověřil poskytováním součinnosti kontrolujícím při kontrole řadového zaměstnance vykonávajícího dělnickou profesi, přičemž takové pověření lze bezpochyby učinit směrem k zaměstnanci a kontrolujícím i prostředky dálkové komunikace. Taková situace však v posuzovaném případě nenastala, neboť i z protokolu o kontrole vyplývá, že měl Ing. Š. v telefonátu s kontrolujícími trvat na tom, že jej není paní L. způsobilá vzhledem k její pracovní pozici při kontrole zastupovat.
80. Přičitatelnost jednání paní L. žalobci by bylo možné v posuzované věci připustit, pokud by bylo jednoznačně prokázáno, že Ing. Š. dal paní L. k uzamčení dveří provozovny před inspektorkami přímý pokyn, který ona toliko vykonala, tj. stala se jeho „prodlouženou rukou“. Udělení takového pokynu však nebylo v řízení prokázáno, neboť o obsahu telefonátů existuje jen zprostředkovaný záznam v protokolu o kontrole, kam inspektorky zaznamenaly, co jim měla paní L. na místě sdělit.
81. Pro úplnost krajský soud uvádí, že pokud by paní L. inspektorky do provozovny vpustila, prováděly by kontrolu bez přítomnosti kontrolované osoby. Zákonnost takového postupu by pak byla poměřována optikou § 9 písm. e) kontrolního řádu, tj. splněním povinnosti kontrolujících umožnit kontrolované osobě účast při kontrolních úkonech. Tuto povinnost sice nelze vykládat tak, že by museli kontrolující vždy akceptovat kontrolovanou osobou navrhovaný „náhradní“ termín (v osm večer, zítra, za týden apod.), avšak bezpochyby je povinností kontrolujících zohlednit skutečnost, že kontrola nebyla

ohlášena a vyjít provozním podmínkám kontrolované osoby přiměřeně vstříc. Jakkoli lze zmaření účelu kontroly potravinářského provozu jejím odložením předpokládat (kontrolovaná osoba v získaném čase provozovnu uklidí či odstraní jiné závady), musí kontrolující vždy s ohledem na okolnosti konkrétního případu vyhodnotit, zda doba, o kterou kontrolovaná osoba (její telefonicky kontaktovaný zástupce) žádá kontrolní úkon odložit, je skutečně způsobila účel kontroly zmařit.

82. Inspektorky se měly do P. dostavit v 9:45 hod. a opustit ji v 10:30 hodin, přičemž kontrola měla být realizována na místě vzdáleném minimálně 1:45 hod. jízdy z Olomouce (sídla správního orgánu I. stupně). Pokud tedy byly inspektorky paní V. v cca 9:50 hod. informovány o tom, že je schopna se na místo dostavit za 45 minut, a o vstup do provozovny se inspektorky pokusily v 10:20 hod., pak se doba, kterou by měly na místě strávit vyčkáním příjezdu paní V., nejeví s ohledem na dobu, kterou strávily cestou, a dobu, po kterou již na místě setrvaly, sama o sobě nejeví jako nepřiměřeně dlouhá ani způsobila zmařit provedení a účel kontroly. Proto bylo v posuzovaném případě nezbytné vyjasnit, jaký byl obsah telefonické komunikace inspektorek s paní V. a zda se inspektorky s paní V. dohodly na tom, že jejího avízovaného příjezdu za 45 minut vyčkají, jak žalobce tvrdí. Pokud by inspektorky existenci dohody popřely, mělo by pak být ve správním řízení vyjasněno, proč k takové dohodě nedošlo, když paní V. jakožto vedoucí provozovny bezpochyby byla osobou oprávněnou při kontrole žalobce zastupovat a Ing. Š. popřel v protokolu o kontrole uvedenou skutečnost, že by trval na své výlučné osobní účasti u provádění kontroly.
83. Z obsahu správního spisu se však nepodává žádné přesvědčivé zdůvodnění, proč inspektorky příjezdu paní V., která se měla na místo kontroly dostavit cca 15 minut poté, co se inspektorky pokusily o vstup do provozovny a cca 5 minut poté, co z místa kontroly odjely, nevyčkaly. Ve vypořádání námitek ze dne 2. 11. 2018 žalovaná uvedla: „*V zájmu inspektorů nebylo opustit provozovnu před možným příjezdem paní V. Naopak inspektoři původně měli v úmyslu učinit v prostoru šatny písemný záznam o průběhu jednání, ovšem paní L. konstatovala, že k tomu v šatně není dostatek prostoru. Následně tedy inspektorky opustily prostory provozovny a vyhotovily protokol mimo provozovnu*“. Tímto způsobem však bylo vysvětleno jen to, proč inspektorky nevyhotovily protokol o kontrole na místě, nikoli to, proč inspektorky nevyčkaly příjezdu paní V. Ani v napadeném rozhodnutí se žalovaná s touto skutečností nijak srozumitelně nevypořádala, pouze na str. 28 napadeného rozhodnutí uvedla, že *tvrzení obviněného, že se měla 5 minut po odchodu inspektorek dostavit do provozovny obviněného osoba oprávněná ho zastupovat, dle odvolacího orgánu naopak potvrzuje oprávněnost požadavku kontrolního orgánu na umožnění přístupu do výrobní části provozovny paní L.* Krajský soud však tento argument neshledává logickým. Naopak možnost, že by se v řádu minut dostavila na místo kontroly zástupkyně kontrolované osoby, dle názoru soudu vylučuje, aby byla součinnost při provádění kontrolního úkonu vynucována inspektorkami po paní L, jakožto povinné osobě, neboť tu je možné dle § 10 odst. 3 kontrolního řádu vyžadovat pouze tehdy, pokud nelze takovou součinnost zajistit prostřednictvím kontrolované osoby.
84. Z důvodu neprovedení výsledku zúčastněných osob, tj. obou inspektorek, paní L., paní V. i Ing. Š., však krajský soud nemůže celou událost jakkoli blíže hodnotit.

E) Závěr a náklady řízení

85. Krajský soud tak pro důvodnost žalobcem uplatněných žalobních námitek zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro vadu spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. S ohledem na rozsah chybějícího provedení navržených důkazů krajský soud v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. však krajský soud vrací věc žalované. Správní orgány jsou podle § 78 odst. 5 s. ř. s. v dalším řízení vázány právními názory, které soud v tomto rozsudku vyslovil, a to jak ve vztahu k rozsahu nutného dokazování, tak ve vztahu k právnímu hodnocení postavení paní L. při prováděné kontrole.
86. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že v řízení procesně úspěšný žalobce má právo vůči žalované na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá toto vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na nařízení exekuce.

Olomouc 30. června 2021

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu