



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Karla Šimky a soudkyň Sylvy Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Czernin AGRO s. r. o.**, se sídlem Činěves 56, zastoupené JUDr. Janou Markovou, advokátkou se sídlem náměstí Husovo 64, Český Brod, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 504/15, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 1. 2023, č. j. SZPI/BO177-31/2022, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2023, č. j. 11 A 18/2023-35,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2023, č. j. 11 A 18/2023-35, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 9. 1. 2023, č. j. SZPI/BO177-31/2022, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **24 456 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně JUDr. Jany Markové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Praze uznala rozhodnutím ze dne 17. 10. 2022 žalobkyni vinnou z přestupků spočívajících zjednodušeně řečeno v tom, že při kontrole dne 23. 3. 2022 v provozovně v Rožďalovicích:

1. ve dvou případech uváděla na trh potraviny s prošlým datem použitelnosti [přestupek podle § 17 odst. 2 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (dále jen „zákon o potravinách“)];
2. v jednom případě uváděla na trh potraviny s prošlým datem minimální trvanlivosti, které nebyly odděleně uloženy a řádně označeny [přestupek podle § 17 odst. 2 písm. g) zákona o potravinách];
3. v jednom případě neuchovávala původní obal potraviny, etiketu s povinnými informacemi či jejich kopii [přestupek podle § 17 odst. 1 písm. k) zákona o potravinách];
4. ve čtyřech případech byly zjištěny hygienické nedostatky – nefunkční umyvadlo a dřez; některá zařízení přicházející do styku s potravinami nebyla udržována v čistotě a některé povrchy přicházející do styku s potravinami nebyly v dobrém stavu [přestupek podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách];
5. v jednom případě údaj o datu použitelnosti nebyl v souladu s přímo použitelným předpisem Evropské unie (přestupek podle § 17b odst. 4 zákona o potravinách);
6. v jednom případě uváděla na trh potraviny zcela bez označení na obalu [přestupek podle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách];

a dále při následné kontrole dne 20. 4. 2022 v téže provozovně:

7. prostřednictvím svého prokuristy Radka Šagra neposkytla součinnost potřebnou k řádnému průběhu kontroly, nevytvořila podmínky pro výkon kontroly a znemožnila inspektorkám výkon jejich oprávnění [přestupek podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)].

[2] Za přestupky byla žalobkyni uložena úhrnná pokuta ve výši 300 000 Kč a povinnost uhradit paušální částkou náklady řízení. Žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[3] Proti rozhodnutí žalované se žalobkyně bránila u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl. Napadené rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným. Následné odstranění nedostatků (které navíc nemohlo být v důsledku zmaření kontroly dne 20. 4. 2022 ověřeno) nezbavuje žalobkyni odpovědnosti za prvních šest přestupků. Protokol o druhé kontrole byl relevantním podkladem rozhodnutí a jeho obsah nebyl úspěšně zpochybněn. Vstup inspektorek do zázemí prodejny byl oprávněný. Skutkový stav věci byl dostatečně zjištěn. Žalobkyně porušila povinnost poskytovat při kontrole součinnost. Uložená pokuta je přiměřená a řádně odůvodněná.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti nesouhlasí se závěrem městského soudu, že odstranění nedostatků ji nezbavuje přestupkové odpovědnosti. Pokud by měla být stěžovatelka sankcionována za přestupky ze dne 23. 3. 2022, nedává následná kontrola dne 20. 4. 2022 smysl. Je otázkou, zda by přestupkové řízení bylo zahájeno i v případě, že by druhá kontrola proběhla až do konce se zjištěním, že nedostatky byly odstraněny.

pokračování

Přestupkové řízení přímo souvisí ne se samotnými přestupky, ale s událostmi při druhé kontrole.

[5] Podle městského soudu nebyl průběh kontroly dne 20. 4. 2022 zachycený v kontrolním protokolu vyvrácen jinými důkazy. Jiný průběh skutkového děje však plyne z výsledku svědků. Závěr, že stěžovatelčino jednání bylo zvláště nepřijatelné, nemá oporu v dokazování. Jednatel požádal inspektorky, aby si sedly ke stolku v prodejně jako minule. Chtěl jim pomoci přenést věci, načež ho starší z inspektorek chytila silně za ruku, on se chtěl ze stisku vymanit a inspektorka začala volat „policie“, a že byla napadena. Výpovědi jednatele i prodavačky jsou totožné. Kontrolorky nerespektovaly provozní řád stěžovatelky ani související pokyny. Jejich úkolem je provádět kontrolu, a ne si určovat, v jakých prostorách budou mít zázemí.

[6] V rámci kontroly nelze činit úkony, které nesouvisí s jejím předmětem, např. vcházet a zdržovat se v soukromých prostorech určených pouze pro zaměstnance. Podle provozního a sanitačního řádu prodejny jsou prostory užívané inspektorkami jako zázemí kontroly označeny jako šatna. Prodavačka měla v této místnosti osobní věci a cennosti. Vstupem do těchto prostor kontrolorky překročily svá oprávnění.

[7] Základ problému tkví podle stěžovatelky ve svévolném jednání kontrolorek. Při kontrole nedošlo k bránění ve vstupu do kontrolovaných prostor, naopak kontrolorky nerespektovaly provozní předpisy. Jejich reakce na telefonickou žádost paní Š., aby se přesunuly do jiných prostor, byla negativní. Kontrolorky jednaly povýšeně, striktně, bez možnosti se domluvit.

[8] Městský soud neměl dostatek podkladů pro závěr o přiměřenosti sankce. S ohledem na odstranění nedostatků je uložení pokuty nedůvodné a nadbytečné. Stěžovatelka uzavřela, že uložení pokuty za prvních šest přestupků není s ohledem na nápravu pochybení správné. Spáchání posledního přestupku (neposkytnutí součinnosti při kontrole) nebylo prokázáno.

[9] V doplnění kasační stížnosti zaslaném Nejvyššímu správnímu soudu (NSS) následující den po podání kasační stížnosti stěžovatelka namítla, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, neboť hovoří o jednání jednatele stěžovatelky a jeho výsledku. Jednatel však ve věci nefiguroval, nebyl přítomen kontrolám ani vyslechnut jako svědek.

[10] Dne 26. 7. 2023 zaslala stěžovatelka soudu stejnopis usnesení státní zástupkyně Okresního státního zastupitelství v Nymburce ze dne 19. 7. 2023, č. j. 0 ZT 79/2023-40. Ke stížnosti stěžovatelčina prokuristy bylo zrušeno usnesení o zahájení jeho trestního stíhání pro přečin ublížení na zdraví podle § 146 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, jehož se měl dopustit během kontroly dne 20. 4. 2022. Stěžovatelka namítla, že skutkový stav zjištěný orgány činnými v trestním řízení nekoresponduje se závěry, které učinil městský soud, naopak odpovídá jejím tvrzením.

[11] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelka nebyla potrestána za nesplnění opatření při druhé kontrole, ale za porušení zákona zjištěná při první kontrole, proti nimž se nebránila. Následné odstranění nedostatků ji nezabavuje

přestupkové odpovědnosti. Vzhledem k chování stěžovatelčina prokuristy při druhé kontrole nebylo možné nápravu ověřit. I kdyby stěžovatelka při druhé kontrole poskytla součinnost, byla by odpovědná za přestupky zjištěné při první kontrole. Splnění či nesplnění uložených opatření by mohlo vést pouze ke spáchání dalších přestupků.

[12] Protokol o kontrole je veřejnou listinou. Stěžovatelka nepředložila důkazy, které by prokazovaly jeho nepravdivost. Protokol může být i jediným podkladem řízení. Prokurista stěžovatelky si průběh konfliktu natáčel na mobilní telefon, ale tento záznam k důkazu nenavrhl. Výpovědi svědků byly dostatečně posouzeny a nesvědčí o nepravdivosti kontrolního zjištění. Relevanci výpovědi svědkyně Š. snižuje to, že v průběhu konfliktu obsluhovala zákazníky a její výpověď je v rozporu s verzí pana Šágra v tom, kdo odnesl věci inspektorek ven. Svědkyně Š. pak nebyla vůbec přítomna a informace o průběhu konfliktu měla pouze zprostředkované. Závěr o nepřijatelném chování pana Šágra vyplývá nejen z protokolu, ale i z jeho výsledku, v němž sám uvádí, že inspektorky vyzýval k opuštění zázemí provozovny a odnášel jejich věci.

[13] Podle žalované postupovaly inspektorky standardně a nepřekročily svá oprávnění. Podle kontrolního řádu a zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, mají inspektoři právo vstupovat do prostor kontrolované osoby včetně uzavřených prostor. Kontrola byla zaměřena mimo jiné na kontrolu sledovatelnosti a nabývacích dokladů o původu potravin. V dotčené místnosti se nacházel počítač i listinné dokumenty (faktury, dodací listy apod.). Zároveň je místnost průchozí k WC a úklidové komoře, které žalovaná standardně kontroluje. Šlo tedy o prostor související se stěžovatelčinou činností. Jsou dány rozumné důvody pro provádění úkonů v zázemí provozoven (bezpečné odložení věcí inspektorek či diskrétnost s ohledem na zákazníky kontrolovaných osob). Inspektorky stěžovatelku nepřiměřeně nezatěžovaly. I ze svědeckých výpovědí vyplývá, že se nejednalo o soukromý prostor. Inspektorky do provozovny vstoupily s vědomím vedoucí provozovny.

[14] Výše pokuty činí podle žalované 0,6 % horní hranice sazby a plní preventivní funkci. Stěžovatelka nedokládá nepřiměřenost pokuty. Užití správního uvážení bylo řádně odůvodněno. Pokuta odpovídá závažnosti protiprávního jednání, zohledňuje souběh více přestupků a zmaření provedení kontroly.

[15] Usnesení státní zástupkyně nepovažuje žalovaná za relevantní. Předmětem správního řízení nebylo fyzické napadení, které bylo předmětem trestního stíhání, ale znemožnění provedení kontrolních úkonů a donucení inspektorek k opuštění provozovny. Usnesení státní zástupkyně navíc není meritorním rozhodnutím. K námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu žalovaná uvedla, že rozsudek zjevně hovoří o panu Šágrovi a že na přičitatelnosti jeho jednání stěžovatelce jeho nesprávné označení nic nemění.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a také důvodná.

pokračování

K přezkoumatelnosti rozsudku městského soudu

[17] Podle stěžovatelky je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný, neboť mylně hovoří o *jednateli* stěžovatelky, jeho chování při kontrole dne 20. 4. 2022 a výsledku ve správním řízení.

[18] Podle NSS jde ze strany městského soudu o zjevnou chybu. Jednatel stěžovatelky se kontroly neúčastnil ani nebyl vyslechnut ve správním řízení jako svědek. Z kontextu rozsudku městského soudu je však zřejmé, že „jednatel“ je myšlen pan Šágr, který je prokuristou stěžovatelky (§ 450 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Tato skutečnost je zjevná ze správního spisu včetně obou správních rozhodnutí, kde je tak pan Šágr konzistentně označován, a také z obchodního rejstříku [§ 25 odst. 1 písm. i) zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů].

[19] Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006-72, rozhodnutí nemůže být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného rozhodnutí jako celku – s přihlédnutím k obsahu spisu a k úkonům správních orgánů a účastníků – pochyby o jeho významu. To platí tím spíše, pokud rozpor, v němž má údajně spočívat nesrozumitelnost rozhodnutí, spočívá pouze v písařské chybě (obdobně např. rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25, bod 19).

[20] NSS nepřehlédl, že i stěžovatelka se v kasační stížnosti dopouští téže chyby, kterou vytýká městskému soudu, a hovoří o panu Šágrovi jako o jednateli. Lze uzavřít, že chybné označení pana Šágra v rozsudku městského soudu je formálním pochybením, které je snadno odstranitelné výkladem, a nepředstavuje vadu odůvodňující zrušení napadeného rozsudku. Rozsudek městského soudu tedy není nepřezkoumatelný.

K dostatečnému zjištění skutkového stavu a formulaci výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně

[21] Středobodem polemiky mezi stěžovatelkou a správními orgány je průběh druhé kontroly dne 20. 4. 2022 a otázka, zda (případně jak) se stěžovatelka jednáním svého prokuristy Radka Šágra dopustila přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Při zjišťování průběhu kontroly vyšly správní orgány především z následujících podkladů:

- protokolu o kontrole sepsaného následující den (21. 4. 2022) dvěma inspektorkami, které kontrolu prováděly, včetně jimi pořízené fotodokumentace;
- výsledku tří svědků – pana Šágra (prokuristy stěžovatelky), paní Š. (manažerky stěžovatelky) a paní Š. (prodavačky v prodejně, kde kontrola probíhala);
- fotodokumentace poskytnuté stěžovatelkou a výňatku z provozního a sanitačního plánu prodejny obsahujícího plánek prodejny.

[22] Správní orgány (s. 13 až 14 rozhodnutí žalované) a následně i městský soud (zejm. bod 82 rozsudku) dospěly k závěru, že svědecké výpovědi relevantně nezpochybnilly popis průběhu kontroly zachycený v protokolu o kontrole. To je ostatně patrné ze skutečnosti,

že popis skutku, jímž byla stěžovatelka uznána vinnou, uvedený na s. 9 až 10 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, je téměř doslovně převzat z protokolu o kontrole. Oproti tomu stěžovatelka tvrdí částečně odlišný průběh skutkového děje a namítá, že správní orgány neobjasnily rozpory mezi svědeckými výpověďmi a protokolem o kontrole.

[23] NSS nejprve rámcově shrne relevantní skutečnosti týkající se průběhu kontroly dne 20. 4. 2022, které lze označit jako nesporné mezi stěžovatelkou i správními orgány. Dne 20. 4. 2022 po půl osmé ráno se obě inspektorky dostavily do provozovny v Rožďalovicích, prokázaly se prodavačce paní Š. průkazy a vstoupily do zázemí provozovny do místnosti označované jako „šatna“ či „kancelář“ (protokol o kontrole, s. 8; protokol o výsledku paní Š., odpověď na otázku č. 13). Následně inspektorky telefonicky komunikovaly s paní Š. (protokol o kontrole, s. 8; protokol o výsledku paní Š., odpověď na otázku č. 5; obsah tohoto hovoru je sporný).

[24] Posléze se do provozovny dostavil pan Šágr, vstoupil do šatny/kanceláře a v místnosti došlo k slovní a fyzické konfrontaci s inspektorkami (protokol o kontrole, s. 8; protokol o výsledku pana Šágra, odpověď na otázku č. 13; průběh konfrontace je sporný). Následně pan Šágr přesunul osobní i pracovní věci inspektorek před provozovnu na chodník a poté odjel, načež provozovnu opustily i inspektorky a prodavačka provozovnu uzavřela (protokol o kontrole, s. 8 až 9; protokol o výsledku pana Šágra, odpověď na otázku č. 13). Paní Š. sice vypověděla, že pan Šágr věci inspektorek před provozovnu nevynesl, že je odnesl pouze ke stolečku v přední části provozovny (protokol o výsledku paní Š., odpověď na otázku č. 19), to však odporuje výpovědi pana Šágra, který uvedl, že věci inspektorek na ulici vynesl (protokol o výsledku pana Šágra, odpověď na otázku č. 13).

[25] Sporným mezi stěžovatelkou a správními orgány je zejména průběh konfrontace v zázemí provozovny. Protokol o kontrole k tomu na s. 8 uvádí, že *„se prudce rozletěly dveře do místnosti (kanceláře) vpadl pan Radek Šágr [...], který následně velice agresivně, bezmyšlenkovitě a násilně chytil inspektorku SZPI paní Ing. A. K. za obě ramena, začal s ní cloumat ze strany na stranu a snažil se ji velice brutálním způsobem násilně vyhodit otevřenými dveřmi z místnosti do prostoru za obslužnými pulty[...] Následně se podařilo panu Šágrovi odhodit inspektorku Ing. A. K. směrem ke zdi [...] paní Ing. A. K. se uhodila do hlavy o stěnu a o ruku [...] a následně se zhroutila na zem.“*

[26] Oproti tomu výpověď pana Šágra popisuje tuto událost zcela jinak (protokol o výsledku, odpověď na otázku č. 13): *„Já jsem po těch deskách šáhl, s tím, že je přenesu ke stolečku s výzvou, aby si tam sedly. Při odchodu p. K. mě chytila svou pravou rukou za moji levou ruku, kde jsem držel desky, poměrně dost silně [...] a tak abych se vymanil z jejího stisku, jsem desky odhodil, vytočil jsem svou levou ruku, chytil ji za její obě zápěstí [...] a pustil jsem ji. V tom momentu nastala situace, kdy p. K. spustila s panikou v hlase: napadení, policie, pomoc [...] a postupně si sedala na bobek, kde si z bobku lehla, a začala kolem sebe kopat a rozhazovat rukama“*; obdobně vypověděla paní Š. (protokol o výsledku, odpověď na otázku č. 16): *„pouze ji odtilačil, aby šla od něj, a ona se sesunula na zem, že se jí podlomila kolena, a že se bouchla o zeď do hlavy, ale bouchnout se nemohla, protože tam byly vyskládané papírové*

pokračování

utěrky. Dělal tam strašnou hysterku, začala máchat rukama, kopat nohama a křičela pomoc, jak kdyby ji někdo vraždil.“

[27] Obě skutkové verze se liší i v dalších aspektech. Protokol o kontrole popisuje chování pana Šágra jako velice agresivní (s. 8), uvádí, že druhé inspektorce vytrhl z ruky služební telefon a odhodil ho (s. 8) a že věci inspektorek vyhodil před provozovnu do nečistot na zem (s. 9). Oproti tomu paní Š. popisuje chování Ing. K. jako hysterické (protokol o výsledku paní Š., odpověď na otázky č. 16 a 19), pan Šágr v souvislém popisu události nesděljuje, že manipuloval se služebním telefonem, a uvádí, že s kufříky inspektorek netloukl a neházel, pouze je položil před prodejnu (protokol o výsledku pana Šágra, odpověď na otázku č. 13).

[28] Důvodem, proč se NSS takto detailně věnuje jednotlivým aspektům skutkového děje, je míra podrobnosti, s jakou je formulována skutková věta ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Skutková věta sedmého přestupku svým rozsahem zabírá bezmála jeden a půl strany a je téměř doslovným převzetím kontrolního závěru z protokolu o kontrole, pouze vypouští pasáž před příchodem pana Šágra (vstup inspektorek a hovor s paní Š.) a pasáž po odchodu pana Šágra (kontaktování nadřízených, přivolání, příjezd a odjezd policie, příjezd a odjezd sanitky a odjezd obou inspektorek automobilem do nemocnice). Skutková věta tohoto přestupku tedy zahrnuje všechny výše specifikované závěry o průběhu fyzické konfrontace, a to ve stejném znění jako protokol o kontrole.

[29] Kasační soud považuje za nezbytné v této souvislosti připomenout, že ve skutkové větě rozhodnutí o přestupku nelze uvádět jiné skutečnosti než ty, které mají oporu v provedeném dokazování k objasňované skutkové podstatě, a to tak, aby bylo zřejmé, že jde o závěr správního orgánu (rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 92/2009-65).

[30] V řadě jiných správních řízení výrok správního rozhodnutí uvádí pouze *řešení otázky, která je předmětem řízení* (§ 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), tedy právní následek, který miní správní orgán vyvolat; „*onu normu, která autoritativně řeší v konkrétní věci právní vztahy jmenovitě určených osob*“ (Kopecký, M., Staša, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 375).

[31] V případě rozhodnutí o přestupku je však součástí výroku také *popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání* (§ 93 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; dále jen „přestupkový zákon“]. Součástí výroku, který je jako jediný závaznou a vykonatelnou částí správního aktu (rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73), se tak stávají vedle právních závěrů správního orgánu i jeho závěry skutkové, v podobě tzv. skutkové věty (rozsudek NSS č. j. 1 As 92/2009-65, bod 14). Na skutkovou větu jako součást výroku je z toho důvodu třeba klást vysoké formální požadavky (rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2016, č. j. 9 As 263/2015-34, bod 22). Skutková věta má stručně a výstižně vyjádřit podstatu stíhaného skutku, kterého se podle daného rozhodnutí měl obviněný dopustit (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 11. 2021, č. j. 7 Tdo 1023/2021-3320, bod 55, použitelné i pro správní trestání).

[32] Jinak řečeno, skutkovou větou obsaženou ve výroku rozhodnutí o přestupku správní orgán autoritativně deklaruje, že určitý skutkový děj se odehrál tak, jak je popsán, a to bez důvodných pochybností (§ 3 správního řádu). Podle NSS však správní orgány tomuto požadavku v posuzované věci nedostály a městský soud jejich postup nesprávně aproboval. Námitka stěžovatelky, že závěry správních orgánů nemají dostatečnou oporu v dokazování, je tak zčásti důvodná [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], a to ve vztahu k sedmému přestupku.

[33] NSS k tomuto závěru vede především fakt, že skutková zjištění, která správní orgán prvního stupně převzal do výroku rozhodnutí, vyplývají výhradně z protokolu o kontrole. Ten sepsaly inspektorky, které byly bezprostředními účastnicemi konfliktu s prokuristou stěžovatelky.

[34] Kasační soud nepomíjí, že podle § 81 přestupkového zákona *v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku*. Toto pravidlo je však limitováno především již zmiňovanou zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu) a vyšetřovací zásadou (§ 50 odst. 3 věta druhá správního řádu); k tomu např. rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80. Ostatně i městský soud uvedl (bod 54 rozsudku), že je zpravidla žádoucí, aby měl správní orgán pro trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod více podkladů než jen kontrolní protokol (rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120).

[35] Důvody, pro něž správní orgány považovaly výsledky svědků za méně přesvědčivé (fyzická nepřítomnost paní Š., zaneprázdněnost paní Š. u prodejního pultu a její zaměstnanecký vztah ke stěžovateli, blíže s. 13 až 14 rozhodnutí žalované a body 73 a 74 napadeného rozsudku), jsou podle NSS legitimními hledisky při hodnocení důkazů. S kritickým přístupem správních orgánů a městského soudu ke svědeckým výpovědím ale kontrastuje nekritické přebírání závěrů kontrolního protokolu bez zohlednění jeho vlastní limitace v této věci.

[36] Zatímco výslech svědků proběhl při ústním jednání, které bylo protokolováno a byl z něj pořízen i zvukový záznam, který je součástí spisu, a tudíž umožňuje mnohem detailněji posoudit jejich věrohodnost, protokol o kontrole vyhotovily inspektorky, které byly přímo účastny zjevně emočně vyhocené a konfliktní situaci. V takovém případě je (lidsky zcela pochopitelně) oslabeno naplňování zásady nestrannosti (§ 7 odst. 1 věta druhá správního řádu). Jistý emoční nádech je ostatně z kontrolních zjištění patrný (např. kontrolní závěr, že pan Šágr „*z provozovny odešel zjevně spokojený z výsledku svého počínání*“, či kontrolní závěr, že inspektorky na ošetření v nemocnici v Kolíně čekaly 4 hodiny a 40 minut, obojí s. 9 protokolu). Za takové situace bylo žádoucí, aby skutečnosti popsané v protokolu o kontrole a doslovně převzaté do výroku rozhodnutí byly prokázány i jinými důkazními prostředky (např. výsledkem inspektorek). To se však nestalo.

[37] NSS uzavírá, že některé skutečnosti uvedené ve skutkové větě rozhodnutí o sedmém přestupku [přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu] nemají dostatečnou oporu v dokazování. Vycházejí totiž pouze ze závěrů uvedených v kontrolním

pokračování

protokolu, jehož důkazní relevance je s ohledem na specifika nynější věci oslabena, a navíc se v podstatných ohledech rozchází s jinými provedenými důkazy. Vystaly tak důvodné pochybnosti o skutečném průběhu skutkového děje. Rozhodnutí žalované ve vztahu ke skutkové větě sedmého přestupku z tohoto důvodu nemůže obstát.

[38] Kasační soud nepředjímá, zda stěžovatelka spáchala sedmý přestupek, či nikoli, popřípadě jakým způsobem. Správní orgány musí v dalším řízení buď upravit skutkovou větu sedmého přestupku tak, aby měla dostatečnou oporu v dokazování (např. jejím zúžením na skutečnosti, které lze považovat za bezpečně prokázané, pokud podle jejich názoru pro závěr o vině daným přestupkem postačují), nebo provést další důkazy, které adekvátně prokáží veškeré skutečnosti, které správní orgán prvního stupně zahrnul do skutkové věty.

[39] Pro úplnost NSS dodává, že nevycházel z předloženého usnesení státní zástupkyně Okresního státního zastupitelství v Nymburce, neboť závěr o nedostatečnosti dokazování bylo možné učinit již na základě obsahu správního spisu. Zároveň nic nebrání správním orgánům, aby v dalším řízení obsah tohoto usnesení v rámci dokazování zohlednily.

K tvrzenému překročení pravomocí inspektorkami

[40] Stěžovatelka dále namítá, že tím, že inspektorky při druhé kontrole dne 20. 4. 2022 využily jako zázemí kontroly místnost, která je v provozním a sanitačním řádu provozovny stěžovatelky označena jako „šatna“, překročily své kompetence, neboť se jedná o soukromý prostor nesouvisející s předmětem kontroly. NSS ve shodě s městským soudem (body 58 až 68 jeho rozsudku) s touto argumentací nesouhlasí.

[41] Podle § 7 kontrolního řádu je *kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn 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. Do obydlí je kontrolující oprávněn vstoupit jen tehdy, je-li obydlí užívané k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, nebo v případě, kdy se mají prostřednictvím kontroly odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užívané k těmto účelům, a nelze-li dosáhnout splnění účelu kontroly jinak. Vlastníci nebo uživatelé těchto prostor jsou povinni kontrolujícímu vstup umožnit.*

[42] Podle § 4 odst. 5 zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci platí, že *za účelem výkonu kontrolní činnosti na pozemcích, ve stavbách nebo v jiných prostorách přímo souvisejících s výkonem a předmětem kontroly podle kontrolního řádu jsou inspektoři oprávněni zjednat si přístup do těchto prostor, včetně otevření uzavřených prostor. Každý, v jehož objektu se takové prostory nalézají, je povinen strpět kontrolu v těchto prostorách; nesplní-li tuto povinnost, jsou inspektoři oprávněni zjednat si k nim přístup.*

[43] Stěžovatelka v žalobě ani v kasační stížnosti neupřesnila, jaké právní důsledky by mělo mít tvrzené překročení kompetencí inspektorkami pro rozhodnutí o přestupku. Z kontextu lze usoudit, že se stěžovatelka domnívá, že v důsledku překročení kontrolních pravomocí se nemohla prostřednictvím pana Šagra dopustit přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, resp. že byla oprávněna inspektorky z šatny/kanceláře vykázat.

[44] Jak přílehuavě uvedl městský soud (bod 67 rozsudku), kontrola prováděná u stěžovatelky byla mj. zaměřena na kontrolu sledovatelnosti a nabývacích dokladů o původu potravin [§ 3 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách], což plyne z obou protokolů o kontrole. Jak vyplývá i ze svědeckých výpovědí (protokol o výpovědi paní Š., odpověď na otázku č. 4; protokol o výpovědi pana Šágra, odpověď na otázku č. 4), tyto doklady byly uloženy v místnosti, o níž stěžovatelka tvrdí, že nesouvisela s předmětem kontroly. Toto její tvrzení je tudíž nepřiléhavé.

[45] Namístě je i argument žalované (s. 15 napadeného rozhodnutí), že pouze přes spornou místnost (jak vyplývá z plánu provozovny) je možné se dostat k WC a úklidové komoře, které také spadají do kontrolní kompetence žalované [§ 3 odst. 2 písm. e) zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci ve spojení s přílohou II nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin].

[46] NSS ve shodě s městským soudem i žalovanou uzavírá, že místnost označovaná jako „šatna“ či „kancelář“ souvisela s předmětem kontroly. Inspektorky nepřekročily svá kontrolní oprávnění, pokud do této místnosti při kontrole dne 20. 4. 2022 vstoupily.

[47] Lze dodat, že je jistě žádoucí, pokud kontrolní orgán a kontrolovaná osoba v průběhu kontroly postupují pokud možno konsenzuálně, po vzájemné domluvě a v součinnosti (srov. obecně § 4 odst. 1 a § 5 správního řádu či rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2021, č. j. 8 As 102/2019-31, č. 4181/2021 Sb. NSS, bod 33). Tento imperativ vstřícnosti vůči adresátům veřejné správy však podle NSS nelze chápat tak, že by kontrolovaná osoba byla oprávněna kontrolujícím určovat, kde či jakým způsobem mají kontrolu provádět (k tomu a k povinnostem kontrolované osoby přiměřeně např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2019, č. j. 11 Af 36/2017-53, bod 39).

K odstranění nedostatků zjištěných při první kontrole

[48] Stěžovatelka také namítá, že v návaznosti na odstranění nedostatků zjištěných při první kontrole neměla být potrestána za prvních šest přestupků. Zároveň naznačuje, že její stíhání za prvních šest přestupků bylo účelovou reakcí na události při druhé kontrole, a nikoli reakcí na přestupky samotné. S první z námitek se NSS ve shodě s městským soudem (zejm. body 45 až 49 rozsudku) neztotožňuje. Námitku účelovosti přestupkového stíhání pak shledal nepřipustnou.

[49] Podle kasačního soudu neodpovídá stěžovatelčina argumentace zákonné konstrukci přestupkové odpovědnosti. Stěžovatelka proto pomíjí, že jí odpovědnost za prvních šest přestupků vznikla již jejich dokonáním v době před první kontrolou (samotné spáchání prvních šesti přestupků přitom stěžovatelka v žádné fázi řízení nečinila sporným).

[50] Přestupkový zákon neobsahuje (s výjimkou případu pokusu přestupku podle § 6 odst. 4) na rozdíl od trestního zákoníku (§ 33) obecnou úpravu účinné lítosti, která by umožňovala, aby již vzniklá přestupková odpovědnost zanikla v důsledku odstranění škodlivého následku deliktu. Nicméně i pokud by tomu tak bylo, svědčí účinná lítost podle § 33 trestního zákoníku pouze pachateli, který škodlivý následek odstraní dobrovolně. Za

pokračování

dobrovolnost však podle trestněprávní doktríny a judikatury, která má ve vztahu k této právní otázce své opodstatnění i v přestupkových věcech (analogické užití institutu účinné lítosti by mohlo eventuelně vést ke zmírnění, a nikoli ke ztížení přestupkové represe), nelze považovat rozhodnutí pachatele při vědomí, že jeho trestný čin je již prozrazen, nebo jedná-li pachatel pod tlakem už bezprostředně hrozícího či dokonce zahájeného trestního stíhání (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 5 Tdo 841/2013-26). V případě stěžovatelky ale bylo při první kontrole prvních šest přestupků „prozrazeno“ a až následně zjednala nápravu.

[51] Z uvedeného je zjevné, že následné odstranění škodlivého následku nemůže mít vliv na stěžovatelčinu přestupkovou odpovědnost (na otázku viny). Mohlo by však mít vliv na výši uložené sankce (na otázku správního trestu). Podle § 39 písm. c) přestupkového zákona *se jako k polehčující okolnosti přihlídně k tomu, že pachatel napomáhal k odstranění škodlivého následku přestupku*. Podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách *orgán dozoru může od uložení správního trestu upustit také v případě, kdy došlo k nápravě protiprávního stavu v souladu s uloženým opatřením nebo bezprostředně poté, kdy bylo zjištěno porušení povinnosti, a nejednalo se o potravinu škodlivou pro zdraví nebo o klamání spočívající v porušování některých práv duševního vlastnictví*.

[52] V případě stěžovatelky byl tedy v obecné rovině možný zejména postup podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách, který by spočíval v deklaraci viny a upuštění od uložení správního trestu. Jak ale přilehavě uvedli žalovaná (s. 8 napadeného rozhodnutí) i městský soud (bod 48 rozsudku), kontrolu dne 20. 4. 2022, která by mohla podmínky pro užití tohoto postupu ověřit, nebylo možné dokončit z důvodů na straně stěžovatelky. Ta ani jinak neprokázala, že nedostatky napravila.

[53] I kdyby však bylo prokázáno odstranění nedostatků, upozorňuje NSS, že již správní orgán prvního stupně se možností upuštění od uložení správního trestu podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách (i podle § 43 odst. 2 přestupkového zákona) zabýval (s. 25 jeho rozhodnutí). V návaznosti na závěry o značné závažnosti přestupků (s. 23 až 24) odůvodnil, proč takový postup není v případě stěžovatelky vhodný, a je třeba přistoupit k uložení pokuty. Tyto závěry aprobovala a rozvinula i žalovaná (s. 18 napadeného rozhodnutí). Jinak řečeno, i bez ohledu na případné odstranění vytýkaných nedostatků považovaly správní orgány v rámci svého správního uvážení za potřebné, aby stěžovatelce pokuta uložena byla. Neodstranění vytýkaných nedostatků tedy zdaleka nebylo výlučným důvodem, proč od uložení pokuty neupustily. Pokud by však při dalším zkoumání rozhodných skutkových okolností vyšlo najevo, že po první kontrole byly zjištěné nedostatky odstraněny, jistě by bylo třeba pečlivě zvážit, zda je původně uložená pokuta svou výší přiměřená okolnostem věci, a zda není třeba ji podstatným způsobem snížit. Jakkoli se uložená pokuta nachází výrazně při dolní hranici zákonné sazby, i tak jde v absolutních hodnotách o citelnou sankci.

[54] S ohledem na celkový výsledek řízení a skutečnost, že žalovaná bude o správním trestu v návaznosti na tento rozsudek rozhodovat znovu, přičemž může dojít ke změně skutkových zjištění s možným dopadem na hodnocení povahy a závažnosti sedmého přestupku (§ 38 přestupkového zákona), se již NSS nezabýval tím, zda úvaha o nemožnosti upustit od uložení pokuty nepřekračuje meze správního uvážení (§ 78 odst. 1 věta druhá

s. ř. s.), a tím, zda byla uložená sankce přiměřená. Takové posouzení by bylo nyní předčasné.

[55] Námitku, že přestupkové řízení pro prvních šest přestupků je reakcí na konfliktní průběh druhé kontroly, a nikoli na spáchání těchto přestupků, stěžovatelka neuplatnila již v žalobě, ač tak učinit mohla, a proto jde o námitku nepřípustnou (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatelka v žalobě své námitky ve vztahu k prvním šesti přestupkům omezila pouze na poukaz na to, že odstranila závady, což má mít za následek zánik její odpovědnosti. O účelovosti či skrytém motivu stíhání pro prvních šest přestupků se v žalobě nezmiňovala. Touto kasační námitkou se tedy NSS nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[56] Kasační stížnost je důvodná, proto NSS podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Zároveň NSS v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil rozhodnutí žalované, neboť městský soud by musel učinit totéž, a v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil věc žalované k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaná vázána právním názorem NSS (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[57] S ohledem na tento procesní postup NSS rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti i řízení před městským soudem (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má stěžovatelka právo na náhradu nákladů řízení, neboť byla ve věci úspěšná. Neúspěšná žalovaná naopak právo na náhradu nákladů řízení nemá.

[58] Náhrada nákladů řízení příslušející stěžovatelce se skládá z:

- soudních poplatků v celkové výši **8 000 Kč** (3 000 Kč za žalobu a 5 000 Kč za kasační stížnost);
- náhrady za zastupování advokátkou v řízení o žalobě, a to za dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a sepisu žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. V souladu s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5 advokátního tarifu jde o 2 x 3 100 Kč, tedy 6 200 Kč. K tomu je třeba podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu připočíst paušální náhradu hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč, tedy celkově 6 800 Kč. Zástupkyně stěžovatelky je plátkyní DPH, a proto se náhrada za zastupování zvyšuje o tuto daň ve výši 1 428 Kč na **celkových 8 228 Kč**;
- náhrady za zastupování advokátkou v řízení o kasační stížnosti v rozsahu dvou úkonů právní služby spočívajících v sepisu kasační stížnosti a jejího doplnění ze dne 26. 7. 2023 [§ 11 odst. 1 písm. d) a § 11 odst. 3 advokátního tarifu] ve výši 2 x 3 100 Kč spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč, tedy celkově 6 800 Kč. I v tomto případě se náhrada za zastupování zvyšuje o DPH ve výši 1 428 Kč na **celkových 8 228 Kč**. NSS dodává, že sepis kasační stížnosti ze dne 10. 7. 2023 a jejího doplnění ze dne 11. 7. 2023 považuje za jeden úkon právní služby. Fakticky jde o jediné podání zaslané dvěma datovými zprávami. Doplněním ze dne 11. 7. 2023 stěžovatelka nereagovala na vyjádření žalovaného

pokračování

nebo jiný procesní vývoj. Rozdělení kasačních námitek do více po sobě jdoucích podání je sice možné, nelze však očekávat, že bude každé takové podání vyhodnoceno jako účelně poskytnutý úkon právní služby.

[59] Žalovaná je tedy povinna nahradit stěžovatelce náklady řízení v celkové výši **24 456 Kč**, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. května 2024

Karel Šimka
předseda senátu