ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **O. Z.**, zast. JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou, se sídlem Štupartská 4, Praha 1, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 8. 2012, č. j. 31 A 85/2011 - 67,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 8. 2012, č. j. 31 A 85/2011 - 67, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 18. 9. 2011, č. j. BE918-2/99/5/9/2011-SŘ, žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 20. 5. 2011, č. j. EC156-1/D/99002/1/2011-SŘ. Tímto rozhodnutím byla žalobci podle § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), uložena pořádková pokuta ve výši 10 000,- Kč, neboť dne 16. 5. 2011 nevpustil inspektorku Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen „inspektorka SZPI“) za účelem provedení kontroly dodržování předpisů potravinového práva do provozovny na adrese Mostní 731, Kralupy nad Vltavou, jejímž provozovatelem je společnost ZIMBO CZECHIA s.r.o., která měla být v daném případě i kontrolovanou osobou. Tímto jednáním žalobce bylo způsobeno, že kontrolovaná osoba ZIMBO CZECHIA s.r.o. nesplnila povinnost podle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole, respektive nebyly vytvořeny základní podmínky pro provedení kontroly tím, že nebyla poskytnuta součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků podle § 11 písm. a) zákona o státní kontrole.

Žalovaná v odůvodnění rozhodnutí o odvolání odmítla tvrzení žalobce, že nebyl oprávněn zastupovat kontrolovanou společnost ZIMBO CZECHIA, s.r.o. v záležitostech výkonu státní správy s poukazem, že je toliko jejím zaměstnancem. Podle žalované byl žalobce zmocněn ke všem úkonům, k nimž obvykle dochází při výkonu činnosti vedoucího provozovny, včetně zastupování kontrolované osoby při kontrole.

Žalovaná se neztotožnila ani s námitkou, že pověření inspektorky SZPI neobsahovalo údaj o tom, kdy a na které konkrétní provozovně je inspektorka SZPI oprávněna provést kontrolu. Lpění na uvádění data a rozsahu kontroly v pověření by znemožňovalo výkon dozoru v oblasti potravinového práva a mohlo by vést k ohrožení bezpečnosti potravin.

Žalovaná dále uvedla, že absence údaje o datu vypravení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je pouze formální vadou nezpůsobující nezákonnost rozhodnutí. Námitku, že poučení neobsahuje údaj o tom, od kterého dne se počítá odvolací lhůta, označila žalovaná za zmatečnou, neboť tento údaj v napadeném rozhodnutí nechybí. Žalovaná dále uvedla, že z údajů uvedených v poučení rozhodnutí prvního stupně je seznatelné, ke kterému správnímu orgánu mělo být odvolání adresováno a který správní orgán měl o odvolání rozhodovat.

Žalovaná připustila, že uložená pokuta nebyla dostatečně individualizována, avšak s odkazem na to, že řízení prvostupňové i odvolací tvoří jediný celek, pokutu ve svém rozhodnutí individualizovala sama. Především označila neumožnění ani pouhého vstupu do prostor kontrolované osoby za nejzásadnější možné porušení § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole a tedy i nejzávažnější naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 19 odst. 1 téhož zákona. Uložená výše pokuty tedy není v hrubém nepoměru k závažnosti následku jednání žalobce. Úvahy žalované spolu s úvahami správního orgánu prvního stupně dostatečně odůvodňují uložení pokuty ve výši 10 000,- Kč. K námitce, že nebylo přihlédnuto k osobním poměrům žalobce, žalovaná odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, v němž se uvádí, že není povinností správního orgánu vždy tyto poměry zkoumat. Za likvidační nelze považovat výši pokuty proto, že nepředstavuje ani polovinu průměrné hrubé měsíční nominální mzdy žalobce a ten ani její likvidační účinek nenamítá. Žalovaná nepřisvědčila ani námitce žalobce, že není na místě uložení povinnosti k náhradě nákladů řízení, a to s ohledem na skutečnost, že se jedná o správní řízení podle § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 8. 8. 2012, č. j. 31 A 85/2011 - 67, zrušil rozhodnutí žalované i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a vrátil věc žalované k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku soud konstatoval, že zákon neklade s výjimkou písemné formy žádné požadavky na pověření k provedení kontroly. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dále nelze dovozovat povinnost, aby bylo vydáváno pověření k provedení kontroly pro každou konkrétní kontrolu zvlášť. Pověření, kterým se tedy inspektorka SZPI prokázala, bylo vyhovující zákonu o SZPI i zákonu o státní kontrole. Soud zároveň odmítl srovnání pravomocí Státní zemědělské a

potravinářské inspekce a Policie České republiky s tím, že jde o zcela jiné orgány státní moci s rozdílnými funkcemi.

Současně soud dovodil, že žalobce byl zmocněn podle § 15 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obchodní zákoník"), k jednání s inspektory SZPI a toto zmocnění má povahu zmocnění zákonného, které nelze omezit ani v rámci pracovněprávního vztahu. Podle § 301 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, je navíc jako zaměstnanec vázán pouze pokyny nadřízených, které jsou v souladu s právními předpisy, nikoliv pokyny protiprávními. Fyzická přítomnost kontrolované osoby není zákonem vyžadována, naopak trvání na ní by vedlo k nesplnění funkce takových kontrol a poté k ohrožení bezpečnosti potravin, lidského zdraví a zájmů spotřebitelů.

Uložení náhrady nákladů řízení bylo podle soudu na místě. Také žalobcem vytýkané formální vady nemohly mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci.

Soud však přisvědčil žalobní námitce, že správní orgán prvního stupně pochybil, neboť měl nejprve vypořádat námitky proti protokolu o kontrole a teprve poté jej použít jako podkladové stanovisko v řízení o uložení pokuty. Tímto nesprávným postupem byla porušena procesní práva žalobce.

Soud dále uvedl, že rozhodnutí o uložení pokuty může být prvním úkonem pouze v případě tzv. pořádkových deliktů podle § 62 správního řádu. Pořádkovou pokutu lze pak podle odborné literatury, na níž soud odkázal, udělit pouze bezprostředně, jinak se zajišťovací funkce této sankce vytrácí. K nevpuštění inspektorky do provozovny došlo dne 16. 5. 2011 a rozhodnutí o uložení pokuty bylo vydáno dne 20. 5. 2011. Podle soudu nešlo o bezprostřední úkon a pokutu tak nebylo možné uložit bez řádného zahájení správního řízení. Tím došlo k závažnému porušení procesních práv žalobce, neboť byl vyloučen z možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům i ke způsobu jejich zjištění.

Soud se vyjádřil i k námitce nepřezkoumatelnosti výše uložené pokuty. Neztotožnil se s výkladem žalované ani s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 124/2000 - 39, neboť tehdy Nejvyšší správní soud rozhodoval ještě podle správního řádu z roku 1967. Soud vyslovil názor, že žalované nepříslušelo *ex post* odůvodňovat rozhodnutí prvostupňového orgánu, které vůbec odůvodněno nebylo. Co se týče výše pokuty, musí být z rozhodnutí patrné úvahy správního orgánu. Správní orgány navíc vůbec nepřihlížely k polehčujícím okolnostem. Žalovaná přihlédla pouze k tomu, že se jednalo o první žalobcův delikt, nebyl však zohledněn např. postup žalobce s vysokou mírou obezřetnosti. Soud proto označil výrok o uložení pokuty za nepřezkoumatelný.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka") kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.").

Podle stěžovatelky není ničím odůvodněný názor, že pořádkovou pokutu nelze uložit před vypořádáním námitek kontrolované osoby do protokolu. Navíc námitky byly

správnímu orgánu prvního stupně doručeny až po uložení pořádkové pokuty, v důsledku čehož nemohly být v rozhodnutí zohledněny.

Stěžovatelka se neztotožnila ani s názorem krajského soudu, podle něhož důležitou roli pro naplnění zajišťovací funkce pořádkové pokuty hraje časová souvislost mezi důvodem pro její uložení a samotným uložením. Pokud by měl správní orgán prvního stupně vyčkávat na vypořádání námitek do protokolu podaných kontrolovanou osobou odlišnou od žalobce, jakékoliv úvahy o bezprostřednosti uložení takovéto pokuty by byly bezpředmětné. Stěžovatelka také upozornila na skutečnost, že inspektor SZPI nemá zákonné oprávnění ukládat pokutu bezprostředně na místě a pokutu ukládá inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce. Také není zřejmé, z čeho soud vycházel při učinění závěru, že uložení pořádkové pokuty po čtyřech dnech od neumožnění kontroly nesplňuje požadavek bezprostřednosti. Nebylo vzato v úvahu, že pořádková pokuta je pouze prostředkem umožnění státní dozoru a lze ji ukládat opakovaně, tedy i s odstupem několika dnů. K úvahám soudu o bezprostřednosti uložení pořádkové pokuty stěžovatelka navíc podotkla, že s ohledem na § 75 odst. 2 s. ř. s. a na skutečnost, že v žalobě nebyla tato námitka uplatněna, se soud neměl touto otázkou zabývat.

K závěru soudu, že pokud bylo prvním úkonem správního orgánu vůči žalobci doručení rozhodnutí o uložení pokuty, byl žalobce zkrácen na svém právu vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, stěžovatelka namítla, že v souladu s § 26 zákona o státní kontrole a § 62 odst. 5 správního řádu je umožněno vydat rozhodnutí ve věci uložení pořádkové pokuty jako první úkon v řízení a není důvod postupovat podle § 46 správního řádu. Zároveň stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 8 Afs 40/2007 - 49, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 4 As 22/2010 - 54, kde se mimo jiné tvrdí, že se řízení ve věci uložení pořádkové pokuty nezahajuje a není pochybením, když není oznámeno zahájení správního řízení ve věci uložení pořádkové pokuty ani dána možnost uplatnit práva podle § 36 správního řádu. Otázkou nezahájení řízení o uložení pořádkové pokuty se však Krajský soud v Brně taktéž neměl s ohledem na § 75 odst. 2 s. ř. s. vůbec zabývat.

Stěžovatelka dále namítla, že žalobce byl při pokusu o provedení kontroly poučen o protiprávnosti svého jednání a o hrozbě uložení pořádkové pokuty; zároveň mu bylo umožněno vyjádřit se do protokolu, což také učinil. V odůvodnění rozhodnutí se správní orgán prvního stupně zabýval také vyjádřením žalobce. Stěžovatelce tak není jasné, která procesní práva žalobce měla být postupem správního orgánu prvního stupně porušena.

Stěžovatelka dále brojila proti závěru soudu o nepřezkoumatelnosti výše uložené pokuty. Neztotožnila se s tvrzením soudu, že se správní orgán prvního stupně vůbec nezabýval úvahami o výši pokuty a o individualizace sankce. Správní orgán prvního stupně v odůvodnění uvedl, že se jednalo o jednání závažného charakteru, jdoucí zcela proti smyslu a cílům potravinového práva a že se ho žalobce dopustil minimálně ve stavu nevědomé nedbalosti. Navíc správní orgán prvního stupně uvedl, že se jedná o první pochybení žalobce, a proto pokuta ve výši 10 000,- Kč není v hrubém nepoměru k závažnosti následku jednání žalobce. Stěžovatelka pouze odůvodnění správního orgánu prvního stupně doplnila o aspekt, že šlo o absolutní znemožnění kontroly od samotného počátku. Stěžovatelka upozornila na to, že zákon o

státní kontrole a správní řád stanovují jediné hledisko pro stanovení výše pokuty, a to aby pokuta nebyla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení. Kladení dalších hledisek pro výrok o výši pořádkové pokuty ze strany soudu považuje stěžovatelka za překročení meze soudního přezkumu.

Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 8. 2012, č. j. 31 A 85/2011 - 67, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud považuje úvodem za vhodné předeslat, že ukládání pořádkových pokud je specifickým institutem správního řízení a nelze jej směšovat s ukládáním pokuty za správní delikty. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2008, č. j. 8 Afs 40/2007 - 49, publikovaném pod č. 1703/2008 Sb. NSS, *„(...) uložení pokuty za pořádkový delikt je pro správní orgán v souladu se zásadou oportunity možností, oprávněním, nikoli povinností. Je tedy na něm, aby uvážil, zda případný postih uloží. Hlavním smyslem všech pořádkových opatření (mezi něž vedle pokuty patří i vykázání z místa jednání či konání úkonu, předvolání či předvedení osob) je zajistit řádný a co možná hladký průběh řízení.*

To je právě znak, který nejvýrazněji odlišuje pokuty ukládané za porušení procesních povinností od pokut ukládaných za porušení práva hmotného. (...) Řízení o uložení pokuty za pořádkový delikt nevyhledává vlastní smysl v tom ukládat pokutu, uložení pokuty tu není cílem, ale prostředkem; míří k tomu, aby jiné - vlastní řízení (jímž, zejména v obecné správě, může být třeba právě uložení pokuty za porušení hmotného práva) - mohlo řádně proběhnout a dojít ke konci.

Ukládání pokuty za pořádkové delikty je proto charakterizováno i tím, že se děje „uvnitř“ jiného, „hlavního“ řízení a také vedle jiných pořádkových opatření, nebo při jejich neúčinnosti namísto nich. Není samo sobě účelem: uložením pořádkové pokuty řízení ve věci samé nekončí, právě naopak, uložení pořádkové pokuty umožňuje, aby proběhlo, aby bylo nepřímým donucením odstraněno účastníkovo odmítání plnit procesní povinnosti, jeho nesoučinnost nebo netečnost.

Z této charakteristiky je pak také zřejmé, že ukládání pořádkových pokut se neděje a nemůže dít v nějakém vlastním pseudosamostatném řízení (ať virtuálním nebo skutečném), které by muselo být zahajováno a které by pokračovalo ve stejných procesních formách jako řízení ve věci hlavní. Není k tomu ani důvod. To by totiž bylo zcela proti smyslu jeho účelu: donucovat účastníka k tomu, aby mohlo řízení ve věci samé rychle a řádně proběhnout.“

Vycházeje z této judikatury je nutné konstatovat, že uložení pořádkové pokuty žalobci podle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole se neudálo v rámci samostatného řízení z moci úřední, které by se podle § 46 odst. 1 správního řádu muselo zahájit oznámením osobě, jež má být uložena pořádková pokuta, a v němž by podle § 36 odst. 3 téhož zákona musela být takovému účastníku před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Naopak podle § 62 odst. 5 věty druhé správního řádu je prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty vydání rozhodnutí, takže správní orgán prvního stupně nepochybil, když v dané věci takovým způsobem postupoval. Z žádného ustanovení správního řádu ani z odborné literatury citované krajským soudem přitom nevyplývá, že by vydání rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty po čtyřech dnech od protiprávního jednání postrádalo bezprostřednost, což by pak následně mělo bránit aplikaci § 62 správního řádu o pořádkové pokutě. Jestliže tedy bylo v posuzované věci uložení pořádkové pokuty prvním úkonem správního orgánu, nelze v takovém postupu spatřovat zkrácení práv žalobce. Navíc v žalobě nebylo nesplnění podmínek pro aplikaci § 62 správního řádu namítáno, a proto krajský soud nemohl podle § 75 odst. 2 s. ř. s. v tomto směru žalobou napadené rozhodnutí přezkoumat.

Správní orgán prvního stupně se ve svém rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty zabýval námitkou žalobce uvedenou v protokole o výsledku kontroly dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu ze dne 16. 5. 2011, v níž žalobce tvrdil, že zabráněním vstupu inspektorce SZPI do provozovny dodržel jednotný závazný postup společnosti ZIMBO CZECHIA s.r.o. při úředním dozoru a že není oprávněn za tuto společnost jednat. Doplnění těchto námitek bylo učiněno společností ZIMBO CZECHIA s.r.o. dne 1. 6. 2011, tedy až po vydání rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. Správnímu orgánu prvního stupně tedy nelze vytýkat, že se s těmito námitkami, navíc podanými jinou osobou než žalobcem, vypořádal až po vydání rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty žalobci. Ani v tomto směru tedy Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu neshledal žádné pochybení správního orgánu.

Ve vztahu k závěru o nepřezkoumatelnosti výroku o výši pořádkové pokuty krajský soud sice odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 124/2000 - 39, jež dovodil, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tvoří s rozhodnutím o odvolání jeden celek, a proto je možné dílčí části odůvodnění doplnit i v odvolacím rozhodnutí. Současně však krajský soud uvedl, že se jedná o judikaturu vztahující se ke správnímu řádu z roku 1967, a proto je třeba s ní pracovat velmi obezřetně. Nejvyšší správní soud však neshledal důvod se od citované judikatury odchýlit, neboť obsahuje závěry použitelné i za současné právní úpravy. V dané věci dospěla žalovaná jako odvolací správní orgán k závěru, že část odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně týkající se odůvodnění výše uložené pokuty považuje za vhodné doplnit. S konkrétní výší uložené pokuty se přitom ztotožnila. V odůvodnění svého rozhodnutí pak žalovaná pouze doplnila, nikoliv však nahradila, úvahy správního orgánu prvního stupně.

Žalovaná se totiž ztotožnila s úvahami správního orgánu prvního stupně, že protiprávní jednání žalobce bylo závažného charakteru, neboť jde zcela proti cílům potravinového práva, že uložená pořádková pokuta ve výši 10 000 Kč není v hrubém nepoměru k závažnosti následku žalobce a že se jedná o jeho první pochybení. Podle

žalované však nebyla pokuta dostatečně individualizovaná. Proto dále hodnotila jako přitěžující okolnost následek protiprávního jednání spočívající v nemožnosti započetí kontroly požadavků potravinového práva v dané provozovně, což představuje patrně nejvážnější možné naplnění skutkové podstaty pořádkového správního deliktu podle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole. Výše uložené pokuty není likvidační, neboť nepředstavuje ani polovinu průměrné hrubé měsíční nominální mzdy žalobce a ten ani její likvidační účinek nenamítá.

Nelze se proto ztotožnit s tím, že by žalovaná v tomto případě *ex post* odůvodňovala rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které vůbec odůvodněno nebylo. Krajský soud přitom v odůvodnění napadeného rozsudku sám uvedl, že: „*Odvolacímu orgánu přísluší v rámci odvolacího řízení pouze dovysvětlit myšlenky a postupy správního orgánu prvého stupně, nikoli však jeho vůli zcela nahrazovat*“. Právě to však žalovaná ve svém rozhodnutí učinila. Připustila, že část odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně týkající se výše uložené sankce je zapotřebí doplnit, což také učinila. Nejvyšší správní soud proto neshledal v postupu žalované porušení zásady dvouinstančnosti a nedospěl ani k závěru, že by odůvodnění rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty bylo nepřezkoumatelné.

Krajský soud tedy pochybil, když zrušil rozhodnutí žalované i správního orgánu prvního stupně z důvodu nepřezkoumatelnosti výroku o výši pořádkové pokuty a z důvodu vad řízení před správním orgánem. Proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu.

V novém rozhodnutí krajský podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 28. února 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu