

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **J. P.,** zast. JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou, se sídlem Štupartská 4, Praha 1, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 3. 2013, č. j. 29 A 74/2011 – 76,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 11. 8. 2011, č. j. BD977-3/99/4/9/2011-SŘ (dále též „napadené rozhodnutí"), zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Ústí nad Labem (dále též „správní orgán prvního stupně") ze dne 19. 5. 2011, č. j. BD549-1/001/5/2011 – SŘ, kterým byla žalobci podle § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále též „zákon o státní kontrole"), uložena pořádková pokuta ve výši 10 000 Kč za způsobení toho, že kontrolovaná osoba ZIMBO CZECHIA s. r. o., IČ: 612 50 988, se sídlem Praha 7, Na Zátorách 8/613, nesplnila povinnost podle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole. Po započetí kontroly prováděné inspektory správního orgánu prvního stupně dne 12. 5. 2011 v provozovně kontrolované osoby Neklanova 2693, Roudnice nad Labem, žalobce jako vedoucí kontrolované provozovny neposkytl součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků podle § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, tím, že inspektorkám správního orgánu prvního stupně neumožnil vstup do provozovny. Žalobci byla dále

podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, uložena povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí nepřisvědčila odvolacím námitkám žalobce. Námitku, podle které je rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vadné v části poučení o opravném prostředku, neboť v rozporu s § 68 odst. 5 správního řádu neuvádí, od kterého dne se odvolací lhůta počítá a uvádí pouze, v jaké lhůtě se lze odvolat, žalovaná označila za nedůvodnou. Shledala totiž, že poučení o opravném prostředku je dostatečné, neboť je v něm uvedeno, že odvolání lze prostřednictvím správního orgánu prvního stupně podat ve lhůtě 15-ti dnů ode dne doručení. Žalovaná zamítla také námitku, v níž žalobce tvrdil, že není ve věci uložení pořádkové pokuty pasivně legitimován. Shledala totiž, že žalobce jako vedoucí provozovny kontrolované osoby byl ve smyslu § 15 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále též „obchodní zákoník“), osobou zmocněnou k zastupování kontrolované osoby v předmětné provozovně. Byl tak zmocněn ke všem úkonům, ke kterým při výkonu činnosti vedoucího provozovny obvykle dochází, tedy i k zastupování kontrolované osoby při kontrole. Toto zmocnění je zmocněním zákonným, nelze je proto omezit a žalobce byl tudíž povinen zajistit, aby kontrolovaná osoba splnila svou povinnost podle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole. O této povinnosti byl žalobce při předmětné kontrole poučen a nemůže se jí zbavit ani poukazem na to, že nejednal o vlastní vůli, ale pouze realizoval rozhodnutí svých nadřízených. Žalobce jakožto zaměstnanec kontrolované osoby totiž nemá podle § 301 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, povinnost plnit pokyny nadřízených, které jsou v rozporu s právními předpisy. Žalobce tak byl podle žalované pasivně legitimován.

[3] Žalovaná nesouhlasila se způsobem, jakým žalobce vykládá ustanovení § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Uvedla, že jediným požadavkem kladeným na pověření k výkonu kontrolní činnosti je jeho písemná forma. Konstatovala, že inspektorky správního orgánu prvního stupně při zahajování kontroly postupovaly v souladu s § 4 odst. 2 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a s požadavky § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole.

[4] Žalovaná se dále ztotožnila se způsobem, jakým správní orgán prvního stupně posoudil míru závažnosti protiprávního jednání žalobce. Přezkoumala výši uložené pokuty a její odůvodnění, přičemž shledala, že správní orgán prvního stupně přihlédl k polehčujícím a přitěžujícím okolnostem. Žalovaná tyto úvahy správního orgánu prvního stupně rozvedla ve smyslu § 62 odst. 3 správního řádu a uzavřela, že uložená pokuta není vysoká a rozhodně není v hrubém nepoměru k významu předmětu řízení a závažnosti následku.

[5] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce včas žalobu, v níž namítal nezákonnost jejího rozhodnutí. Žalobce v prvé řadě setrval na svém názoru, že nebyl ve věci uložení pořádkové pokuty pasivně legitimován, neboť ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole není osobou, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 téhož zákona. Jako vedoucí kontrolované provozovny měl vůči inspektorkám správního orgánu prvního stupně pouze takový rozsah kompetencí, jak mu jej jeho zaměstnavatel vymezil. Nejednal sám za sebe, neboť pouze reprodukoval rozhodnutí svého

zaměstnavatele – kontrolované osoby. Žalobce pouze dodržoval závazný metodický pokyn zaměstnavatele, který stanoví za naplnění jakých podmínek je oprávněn a povinen umožnit výkon státní kontroly. Nejednalo se tak ze subjektivního hlediska o jeho projev vůle. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že rozhodnutí o tom, za jakých podmínek budou inspektorky vpuštěny do kontrolované provozovny, je přímým rozhodnutím společnosti ve smyslu § 13 odst. 1 obchodního zákoníku. Nelze tedy aplikovat ustanovení § 15 odst. 1 obchodního zákoníku, které dopadá na situace, kdy jednající osoba jako zákonný zástupce vůči třetí osobě jedná tak, že v ní vzbuzuje víru, že je o daném úkonu jménem jednající osoby oprávněna rozhodnout. V posuzované věci bylo z jednání žalobce od počátku zřejmé, že není v jeho pravomoci jménem kontrolované osoby rozhodovat, kdo je oprávněn do zázemí provozovny vstoupit a na základě jakého písemného pověření ke kontrole. Nemohlo se tak jednat o zákonné zmocnění. Pokud by žalobce jednal dle výkladu žalované, jednal by v rozporu s faktickým zmocněním i zmocněním vyplývajícím z jeho práce vedoucího masny. Žalobce zodpovídal vůči zaměstnavateli za faktický chod provozovny, vůči kontrolním orgánům mohl vystupovat pouze jako přítomná osoba neoprávněná jednat za zaměstnavatele. Kontrolní protokol byl žalobce oprávněn podepsat leda jako osoba přítomná kontrole a převzít jeho kopii. Podle žalobce nemohou orgány dozoru výkladem § 15 odst. 1 obchodního zákoníku uměle nahrazovat vůli kontrolované osoby (zaměstnavatele) ani žalobce. Provádění procesních úkonů při kontrolních řízeních není obvyklou činností zaměstnavatele žalobce (tou je obchod s masnými a uzenářskými produkty, lahůdkami či pečivem) a přísluší vedení společnosti v Praze, které administrativní styk se státní správou realizuje.

[6] Stejně jako již v předcházejícím řízení žalobce namítal, že správní orgán prvního stupně nebyl oprávněn jej sankcionovat z důvodu nevytvoření základních podmínek pro provedení kontroly. Pracovníci kontrolních orgánů provádějí kontrolu ve smyslu § 9 a § 12 odst. 2 zákona o státní kontrole, na základě písemného pověření, které jsou povinni při zahájení kontroly předložit. Ze smyslu a cíle zákona o státní kontrole, jeho důvodové zprávy a též základních principů právního státu podle žalobce vyplývá, že kontrola je adresným výkonem dozoru státu, který se týká konkrétního subjektu na určitém místě, v určité době, má mít jasně stanovený předmět a provádějí ji kontrolní pracovníci orgánem dozoru k tomu výslovně pověření. Všechny tyto skutečnosti musí být podle žalobce v písemném pověření uvedeny. V daném případě předložená pověření tyto náležitosti neobsahovala, a proto nebyly inspektorky správního orgánu prvního stupně oprávněny ke kontrole předmětné provozovny. Pokud by zákonodárce shora uvedenou podobu písemného pověření ke kontrolní činnosti nezamýšlel, nebylo by v zákoně o státní kontrole písemné pověření vůbec uváděno a k zahájení kontroly by postačovalo předložení služebního průkazu inspektora. Pověření, která inspektorky měly, totiž neobsahovala nic jiného, než co bylo uvedeno v jejich průkazech inspektora.

[7] Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně označil žalobce za zmatečné a nepřezkoumatelné, neboť z jeho odůvodnění není jasné, z čeho vycházel, když dospěl k závěrům, že „*je předpoklad, že se nejedná o jednorázové porušení právního předpisu*“ a žalobce „*jednal minimálně ve stavu nevědomé nedbalosti, když nevěděl, že může svým jednáním způsobit porušení chráněného zájmu, ač o tom vzhledem k okolnostem a ke svým osobním poměrům (vedoucí provozovny) vědět měl a mohl*“. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dále podle žalobce nevyplývá, proč byla uložena pokuta právě ve výši

10 000 Kč, ani co je uložením pokuty sledováno. Snahu žalované o odstranění těchto vad považuje žalobce za porušení zásady dvojinstančnosti. Uložení paušální náhrady nákladů řízení, která se vztahuje na klasické správní řízení, nebylo podle žalobce v dané věci důvodné. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby krajský soud rozhodnutí žalované zrušil a uložil žalované povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů soudního řízení.

[8] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 19. 3. 2013, č. j. 29 A 74/2011 – 76 (dále též jen „napadený rozsudek“) žalobu zamítl a rozhodl dále, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalované se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

[9] Krajský soud nejprve poukázal na skutečnost, že žalobce při jednání konaném dne 19. 3. 2013 zrekapituloval uplatněné žalobní body, tyto rozvedl a uplatnil též některé žalobní body nové. Žalobce v prvé řadě namítl nicotnost rozhodnutí žalované spočívající v nedostatku její věcné působnosti k provádění kontroly v provozovně kontrolované osoby. Poukázal na ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o potravinách“), z něhož vyplývá, v jakých případech vykonávají kontrolu dodržování povinností stanovených tímto zákonem orgány veterinární správy [písm. b)] a kdy Státní zemědělská a potravinářská inspekce [písm. c)]. Vyjádřil přesvědčení, že kontrolovaná osoba uvádí do oběhu potraviny živočišného původu a v daném případě tak byly ke kontrole věcně příslušné orgány veterinární správy. Kontrola provedená správním orgánem prvního stupně představuje podle žalobce duplicitní výkon státní správy, což je nepřípustné. V této souvislosti žalobce zmínil, že obdobná otázka je řešena i v jiném řízení vedeném Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 30 A 114/2010 a poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu zabývajícími se věcnou příslušností orgánů veterinární správy a Státní zemědělské a potravinářské inspekce, jimiž argumentoval v této věci. Současně žalobce navrhl, aby krajský soud vzhledem k rozporné judikatuře předložil otázku vymezení věcné příslušnosti mezi uvedenými dozorovými orgány rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Žalobce dále při jednání poukázal na nedostatky kontrolního protokolu, v němž podle jeho názoru nebyl řádně vymezen předmět kontroly, resp. tento předmět z něj nelze ani dovodit. Vymezení, že předmětem kontroly je „uvádění potravin do oběhu“, označil za zcela nedostatečné. Vyjádřil přesvědčení, že zahájení kontroly musí kontrolní pracovníci kontrolované osobě řádně oznámit a vymezit též její předmět. Současně musí předložit konkretizované pověření ke kontrole a služební průkazy, neboť musí být zřejmé, kdo do provozovny vstupuje a za jakým účelem. Žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 - 87, který se týkal kontroly prováděné Českou inspekcí životního prostředí podle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, a dále na nový zákon o kontrole účinný od 1. 1. 2014 [zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)], podle něhož má pověření ke kontrole formu konkrétního písemného pověření nebo služebního průkazu. K otázce výše pokuty žalobce namítl, že se správní orgány nezabývaly jeho majetkovými poměry. Výše pokuty je přitom pro něj likvidační.

[10] Krajský soud shledal, že v daném případě rozhodnutí správních orgánů netrpí nicotností. Poukázal na skutečnost, že podle § 16 odst. 1 zákona o potravinách působí ke kontrole dodržování povinností stanovených tímto zákonem tyto orgány dozoru: a)

orgány ochrany veřejného zdraví, b) orgány veterinární správy, c) Státní zemědělská a potravinářská inspekce a d) Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský. Uvedené ustanovení tak vymezuje působnost jednotlivých orgánů dozoru. Pro danou věc je podle krajského soudu podstatný vztah mezi kompetencemi orgánů veterinární správy a Státní zemědělské a potravinářské inspekce, který je vyjádřen v § 16 odst. 1 písm. c) bod 1. zákona o potravinách tak, že Státní zemědělská a potravinářská inspekce vykonává státní dozor při výrobě a uvádění potravin do oběhu, pokud tento dozor není prováděn podle písmene b) téhož ustanovení cit. zákona, tedy orgány veterinární správy. Státní zemědělská a potravinářská inspekce tak má při výrobě a uvádění potravin do oběhu působnost obecnou, naopak orgány veterinární správy mají působnost speciální, která v rozsahu, v němž se překrývají, působnost obecnou vylučuje.

[11] K závěru žalobce, že Státní zemědělská a potravinářská inspekce překročila svou věcnou působnost, neboť se snažila provést kontrolu provozovny, která podléhá dozoru orgánů veterinární správy podle § 16 odst. 1 písm. b) bod 2. zákona o potravinách, krajský soud uvedl, že pro danou věc je podstatná existence dozorové působnosti Státní zemědělské a potravinářské inspekce při výrobě a uvádění potravin do oběhu. Součástí dozorových oprávnění inspekce je totiž kontrola provozoven, v nichž k těmto činnostem dochází nebo i jen může docházet. Jinými slovy řečeno, je-li alespoň do určité míry pravděpodobné, že v dané provozovně dochází k výrobě a uvádění potravin do oběhu (tak jako tomu bylo v případě žalobce), je inspekce oprávněna do takové provozovny vstoupit a kontrolovat dodržování povinností stanovených zákonem o potravinách. Samozřejmě dojde-li inspekce v průběhu takto prováděné kontroly ke zjištění, že v dané provozovně dochází pouze k činnostem, jejichž kontrola je v působnosti jiného státního orgánu se speciální kompetencí, musí takovou kontrolu ukončit s negativním zjištěním. V posuzované věci je zřejmé, že ke kontrole předmětné provozovny inspekce oprávněná byla, neboť sám žalobce jak v žalobě, tak při jednání uvedl, že v ní bylo prodáváno též pečivo (či lahůdky, apod.), tedy potraviny jiného než živočišného původu. I kdyby v provozovně k prodeji pečiva nedocházelo, přesto by inspekce mohla nahlédnutím do prodejny tuto skutečnost ověřit. To jí ovšem nebylo jednáním žalobce umožněno.

[12] K předložené dohodě o vzájemné součinnosti a spolupráci uzavřené mezi dozorovými orgány krajský soud uvedl, že nedošlo k nezákonnému přenosu působnosti, ale pouze k vhodnému a přípustnému vyjasnění hranic mezi působnostmi těchto státních orgánů. Obsah této dohody nicméně nemá žádný vliv na posouzení věci samé. To samé pak platí v případě judikatury Nejvyššího správního soudu předestřené žalobcem, v níž se věcně jednalo o označení potraviny (balených sýrů) v rozporu s § 7 zákona o potravinách. Tato sporná otázka (která je též jedním z nosných bodů věci vedené Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 30 A 114/2010), se posuzované věci v zásadě netýká, byť se jednalo taktéž o provozovny žalobcova zaměstnavatele (kontrolované osoby). Krajský soud v této souvislosti poznamenal, že s ohledem na znění § 17 s. ř. s. není oprávněn postupovat věci k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Toto právo (či spíše povinnost) svědčí pouze senátům Nejvyššího správního soudu.

[13] Vymezení předmětu kontroly v protokolu č. P064-51024/11 („*dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu*“), shledal krajský soud pro účely komplexního dozoru dostatečným a v souladu se zákonem stanovenou působností žalované.

[14] Námitku žalobce na nedostatek jeho pasivní legitimace neshledal krajský soud důvodnou, když uvedl, že zahájení kontroly bylo oznámeno žalobci, který byl na základě zmocnění dle § 15 odst. 1 obchodního zákoníku jakožto vedoucí provozovny zmocněn ke všem úkonům, k nimž při této činnosti obvykle dochází. Byl tudíž oprávněn rovněž vystupovat za kontrolovanou osobu v rámci prováděné kontroly. Kontroly prováděné nejen Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, ale i dalšími orgány dozoru, jsou v potravinářských podnicích obvyklou praxí a je při nich běžné, že s kontrolními pracovníky (inspektory) jedná zaměstnanec kontrolované osoby. Krajský soud dospěl k závěru, že by bylo zcela neúčelné jednat přímo se zaměstnavatelem, resp. se statutárními orgány obchodních společností. Připomenul, že zmocnění podle § 15 obchodního zákoníku má povahu zákonného zmocnění, které není možné smluvně, tedy ani v rámci pracovněprávního vztahu, omezit. I kdyby žalobce (jako vedoucí prodejny) nebyl zaměstnavatelem výslovně zmocněn k jednání před státními orgány, měl pouze povinnost vpustit inspektorky do provozovny, aby jim bylo umožněno provést kontrolu. K tomu je nepochybně dostatečně kvalifikován, ačkoli i zde jde o jednání se státním orgánem. Krajský soud svou argumentaci k této námitce uzavřel tím, že žalobce byl pasivně legitimován na základě § 15 odst. 1 obchodního zákoníku. Měl znát nejen své povinnosti vyplývající z pracovněprávního vztahu, ale také povinnosti vyplývající ze zákona, a to obzvláště v situaci, kdy byl vedoucím prodejny. O svých zákonných povinnostech byl navíc inspektorkami správního orgánu prvního stupně výslovně poučen. Dle § 301 písm. a) zákona č. 261/2006 Sb., zákoník práce, je zaměstnanec povinen plnit pokyny nadřízených, které jsou vydané v souladu s právními předpisy, nikoli tedy pokyny protiprávní. Podle § 14 zákona o státní kontrole byl žalobce povinen vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména byl povinen poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným v § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, tedy umožnit jim vstup do kontrolovaného objektu.

[15] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, v níž žalobce poukazoval na nenaplnění podstatných náležitostí pověření ke kontrole. Konstatoval, že podle § 9 zákona o státní kontrole kontrolní činnost vykonávají pracovníci kontrolních orgánů na základě písemného pověření těchto orgánů. Podle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole jsou kontrolní pracovníci povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Jediným požadavkem kladeným zákonem o státní kontrole na toto pověření je jeho písemná forma, zákon nikde nestanoví podrobnější náležitosti. Krajský soud s přihlédnutím k závěrům, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012 - 34, uvedl, že stanoví-li zákon o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, že inspektoři se musí prokazovat průkazem a zároveň nestanoví žádné další formální náležitosti pro pověření ke kontrole, lze konstatovat, že požadavky uváděné žalobcem, resp. kontrolovanou osobou, na náležitosti pověření ke kontrole jdou nad rámec zákona. Kontrolovaná osoba se tedy ve vztahu ke kontrolám prováděným Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí mýlí, pokud má ve svém interním metodickém pokynu pravidlo, že pověření ke kontrole musí obsahovat datum a rozsah konkrétní kontroly a další náležitosti, které zmínil žalobce. Všeobecné (generální) pověření ke kontrole, vydané kontrolním orgánem, je postačující a vyhovující zákonu o Státní zemědělské a potravinářské inspekci i zákonu o státní kontrole. Tento závěr podle krajského soudu nevyvrací ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze

dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 - 87, dle něhož musí kontrolní pracovníci České inspekce životního prostředí při kontrolách prováděných dle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, předložit nejen průkazy, ale též pověření ke kontrole dle zákona o státní kontrole. Bližším obsahem tohoto pověření se však již Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku nezabýval. Krajský soud tak shledal, že inspektorky správního orgánu prvního stupně postupovaly v souladu s právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku. Jiný závěr o náležitostech a obsahu pověření pak neplyne ani z důvodové zprávy k § 8 a § 9 zákona o státní kontrole, podle níž *„[k]ontrolní orgány provádějí kontrolní činnost prostřednictvím svých pracovníků, které k tomu účelu vybavují příslušnými pověřeními*". Na uvedeném závěru nemění ničeho ani nový zákon o kontrole, účinný od 1. 1. 2014, který sice na jedné straně upřesňuje, že pověření ke kontrole má formu písemného pověření k jednotlivé kontrole, na druhé straně však zachovává i obecné pověření ve formě průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis.

[16] Krajský soud dále shledal, že správní orgány i přes dílčí chybnou úvahu došly ke správnému závěru o závažnosti protiprávního jednání žalobce, spočívající ve znemožnění provedení kontroly. Chybná argumentace tak neměla vliv na celkové zhodnocení polehčujících a přitěžujících okolností, a tím pádem ani na výši udělené pokuty. Jednalo se pouze o dílčí nepřesnost odůvodnění, které nemohlo způsobit nezákonnost rozhodnutí. Úvahy správního orgánu prvního stupně i žalovaného o formě zavinění označil krajský soud za srozumitelné, odůvodněné a legitimní.

[17] K námitce žalobce týkající se uložené pokuty, krajský soud uvedl, že v obou správních rozhodnutích se správní orgány vypořádaly s rozhodnými okolnostmi pro určení výše pokuty ve smyslu zákona o státní kontrole a vyhodnotily polehčující i přitěžující okolnosti. Použité správní úvahy nevybočují ze zákonných mezí a ani netrpí vnitřním logickým rozporem. Vzhledem k tomu, že zákon umožňoval uložit za předmětné protiprávní jednání pokutu až do výše 50 000 Kč, má krajský soud za to, že pokuta uložená spíše při spodní hranici zákonné sazby (ve výši 20 % maximální sazby) je přiměřená a plně odpovídající charakteru porušených povinností. Krajský soud nepřisvědčil žalobcově námitce ohledně nepřihlédnutí k majetkovým poměrům žalobce při ukládání pokuty. V případě doplňujících úvah žalovaného ohledně udělené výše pokuty krajský soud dospěl k závěru, že nepředstavují porušení zásady dvojinstančnosti řízení. Krajský soud neshledal pochybení správních orgánů ani v tom, že žalobci uložily povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou.

[18] Ohledně žalobcem namítaného chybného poučení o opravném prostředku v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dospěl krajský soud k závěru, že splňovalo zákonné požadavky, až na drobné formální vady, které by samy o sobě nemohly mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci. Žalobce navíc podal odvolání včas a nebyl tak nijak zkrácen na svých procesních právech.

[19] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Brně podal žalobce (dále též „stěžovatel") včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), v níž v prvé řadě namítal, že se krajský soud přesvědčivě nevypořádal s jeho námitkami a žalobními tvrzeními. Zdůraznil, že při ústním jednání poukázal na řízení vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 30 A

114/2010 a navrhl přerušení řízení do rozhodnutí v této věci, jakož i připojení této věci ke stávajícímu řízení. Z odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku krajského soudu však podle stěžovatele není zřejmé, jakým způsobem se krajský soud k tomuto návrhu postavil, což považuje žalobce za závažný nedostatek, i s přihlédnutím k tomu, že Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 15. 5. 2013, č. j. 30 A 114//2010 - 217 vyslovil, že rozhodnutí žalované je nicotné z důvodu nedostatku věcné působnosti. V této souvislosti stěžovatel opětovně zdůraznil, že žalovaná nebyla v posuzované věci nadána kontrolní pravomocí a neměla tudíž stěžovatele ani sankcionovat. Krajský soud podle stěžovatele nepochopil, že ve smyslu § 16 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona o potravinách vykonává žalovaná dozor pouze tehdy, není – li prováděn podle písm. b) téhož ustanovení zákona o potravinách, což je právě případ žalobce. Za zcela liché a právně nepřípustné označil stěžovatel úvahy krajského soudu, z kterých vyplývá, že žalovaná vlastně až zahájením kontroly zjistí, zda má u kontrolovaného subjektu provádět kontrolu či nikoli. Stěžovatel setrval na závěru, že Dohoda mezi Ministerstvem zemědělství, Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí a Státní veterinární správou ze dne 21. 7. 2009 byla uzavřena v rozporu se zákonem, neboť z jejího textu vyplývá nepřípustné rozšíření působnosti žalované oproti působnosti stanovené jí v dané oblasti zákonem, a to na úkor orgánů Státní veterinární správy. Vyjádřil přesvědčení, že krajský soud se dostatečně nezabýval důvodovou zprávou k § 8 a § 9 zákona o státní kontrole a stejně jako již v předcházejícím řízení zdůraznil, že pověření předložené žalobci inspektorkami správního orgánu prvního stupně nebylo dostatečně konkrétní, neboť neobsahovalo údaje ohledně toho, u koho má být kontrola provedena, kdy a s jakým předmětem. V této souvislosti stěžovatel poukázal na interní předpis svého již bývalého zaměstnavatele (kontrolované osoby), dle kterého mají být zaměstnanci kontrolních orgánů vpuštěni na jeho provozovny pouze tehdy, jestliže dojde k řádnému oznámení zahájení kontroly, prokázání totožnosti kontrolního pracovníka služebním průkazem za současného předložení konkrétního písemného pověření obsahujícího údaje o tom, která osoba byla kontrolou, u koho, kde, ke kterému dni a s jakým konkrétním předmětem pověřena.

[20] Stěžovatel dále uvedl, že si je vědom rozsudku ze dne 21. 3. 2013, č. j. 1 As 25/2012 – 14, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že služební průkaz je písemným pověřením a k provedení zákonné kontroly postačuje jeho předložení bez současného předložení písemného pověření. Podle stěžovatele však proti závěrům uvedeným v tomto rozsudku rovnocenně stojí rozsudek ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 – 87, v němž Nejvyšší správní soud mimo jiné vyslovil, že neshledává důvod, aby k provedení kontroly postačovalo pouze předložení průkazu inspektorů. Podle stěžovatele tak není správný závěr krajského soudu, že písemné pověření nemusí mít určité náležitosti, neboť z odůvodnění naposledy uvedeného rozsudku vyplývá, že Nejvyšší správní soud od takového pověření očekává zajištění právní jistoty adresáta kontroly a nepostačuje tak pouze obecné vymezení předmětu kontroly.

[21] Ohledně svého zmocnění jednat za kontrolovanou osobu při kontrole stěžovatel uvedl, že nikdy netvrdil, že u kontroly musí být přítomen jednatel. Tvrdil, že žalovaná nebyla v dobré víře, že je oprávněn inspektorky vpustit do kontrolované provozovny, neboť jeho zaměstnavatel (kontrolovaná osoba) jasně vyjádřil svou vůli metodickým pokynem a stěžovatel o ní pouze inspektorky informoval. Stěžovatel setrval na svém závěru, že sankce mu byla vyměřena bez znalosti jeho osobních poměrů a není tudíž řádně

individualizována. Za nezákonný označil stěžovatel postup krajského soudu, který nevyzval kontrolovanou osobu, zda hodlá v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné, ani v této věci nevydal odpovídající usnesení. Tím krajský soud podle stěžovatel porušil soudní řád správní, zbavil kontrolovanou osobu možnosti podat ve věci kasační stížnost a zatížil tak své rozhodnutí vadou.

[22] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení.

[23] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila se závěry, k nimž dospěl krajský soud. Nesouhlasila se způsobem, jakým stěžovatel vykládá její věcnou působnost. Poukázala na skutečnost, že stěžovatel její věcnou působnost zpochybnil až při ústním jednání u krajského soudu. Odkaz stěžovatele na věc vedenou u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 30 A 114/2010 považuje žalovaná ve shodě s krajským soudem za nepřiléhavý. Žalovaná vyjádřila přesvědčení, že byla dána její věcná příslušnost i ke kontrole některých potravin živočišného původu. Konstatovala, že v prodejnách, ve kterých nedochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny, vykonává státní dozor při prodeji potravin jak rostlinného tak živočišného původu v souladu s ustanovením § 16 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona o potravinách. Pokud k takové úpravě dochází pouze v určitém úseku prodejny, náleží ve vztahu k potravinám živočišného původu tento úsek do působnosti Státní veterinární správy a zbývající úseky náleží do působnosti žalované.

[24] K dohodě uzavřené mezi žalovanou, Státní veterinární správou a Ministerstvem zemědělství žalovaná uvedla, že tato dohoda byla v souladu s § 21 zákona o státní kontrole a § 8 odst. 2 správního řádu uzavřena s ohledem na vyloučení možného překrývání státního dozoru, který by tak byl neefektivní a mohl by být vnímán jako nepřiměřená administrativní zátěž pro kontrolované osoby. Předmětem této dohody tedy nebyl přenos věcné působnosti mezi správními orgány, který by šel nad rámec zákona o potravinách, nýbrž vymezení okruhů skutečností kontrolovaných jednotlivými orgány v zájmu lepší spolupráce kontrolních orgánů a snížení případné administrativní zátěže kontrolovaných osob. Toto vymezení bylo učiněno striktně v mezích zákonem stanovených kompetencí.

[25] Požadavky stěžovatele na náležitosti pověření inspektorů k výkonu kontrolní činnosti podle žalované nevyplývají z právních předpisů. Veškeré další námitky stěžovatele obsažené v kasační stížnosti žalovaná označila za nedůvodné a navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

II.
Posouzení kasační stížnosti

[26] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích

jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[27] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení by muselo spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[28] Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[29] Podle písm. c) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.

[30] Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[31] Kasační stížnost není důvodná.

[32] Uplatněné důvody kasační stížnosti určují svou povahou sled, v jakém se jimi Nejvyšší správní soud musí zabývat. Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil také důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto námitkou. Pokud by totiž uznal její oprávněnost, nemohl by se zabývat ostatními námitkami stěžovatele.

[33] Nepřezkoumatelností trpí rozhodnutí soudu tehdy, je-li nesrozumitelné, nebo neobsahuje-li dostatek důvodů, tj. není možné vysledovat myšlenkový postup, jímž soud ke svému rozhodnutí dospěl, případně je-li zde jiná závažná vada řízení, která mohla mít vliv na rozhodnutí ve věci. V předkládaném případě však tomu tak podle názoru Nejvyššího správního soudu není.

[34] Stěžovatel vytýká napadenému rozsudku Krajského soudu v Brně nepřezkoumatelnost spočívající v tom, že se přesvědčivě nevypořádal s jeho námitkami a žalobními tvrzeními. V této souvislosti zdůraznil, že z odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakým způsobem se krajský soud postavil k jeho návrhu na přerušení řízení v posuzované věci do rozhodnutí ve věci vedené

u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 30 A 114/2010, v níž soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalované je nicotné z důvodu nedostatku věcné působnosti.

[35] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že krajský soud v odůvodnění svého rozsudku nejprve zrekapituloval skutečnosti, které vyšly najevo při ústním jednání konaném dne 19. 3. 2013. Poté se krajský soud důkladně, přehledně a systematicky vypořádal s jednotlivými námitkami stěžovatele vznesenými v žalobě, když dospěl k závěru o oprávněnosti žalované ke kontrole provozovny kontrolované osoby (zaměstnavatele stěžovatele) a zákonnosti dohody o vzájemné součinnosti a spolupráci uzavřené mezi dozorovými orgány. Krajský soud se náležitě vypořádal také s odkazem stěžovatele na judikaturu Nejvyššího správního soudu, stejně jako s jeho námitkami týkajícími se vymezení předmětu kontroly v kontrolním protokolu, nenaplněním podstatných náležitostí pověření ke kontrole a tvrzeného nedostatku jeho pasivní legitimace. Vyjádřil se také k části rozhodnutí žalovaného týkající se výše uložené pokuty a námitce, v níž stěžovatel upozornil na chybné poučení o opravném prostředku v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Krajský soud se neopomněl vypořádat ani s poukazem stěžovatele na jiné řízení vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 30 A 114/2010 a s tím související námitkou nicotnosti rozhodnutí žalované i v posuzované věci, když shledal, že rozhodnutí správních orgánů netrpí nicotností a konstatoval, že sporná otázka, řešená ve věci sp. zn. 30 A 114/2010 se posuzované věci v zásadě netýká.

[36] Z rozsudku krajského soudu tak je zřejmé, na základě jakých skutečností a úvah byla žaloba zamítnuta. Stejně umožňuje posoudit, zda tyto úvahy vedené na základě v odůvodnění uvedených důvodů jsou v souladu s právem či nikoliv. Nejvyšší správní soud tak má za to, že krajský soud se dostatečným způsobem vyjádřil k žalobním bodům, své úvahy náležitě zdůvodnil a podepřel relevantní judikaturou. Odůvodnění rozsudku krajského soudu proto není možné považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost. Krajský soud rovněž nepochybil, pokud o návrhu žalobce na přerušení řízení do vydání rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. 30 A 114/2010 nevydával zvláštní rozhodnutí a důvody nevyhovění tomuto návrhu pouze vysvětlil v odůvodnění napadeného rozsudku. Tímto postupem nemohl být stěžovatel nijak zkrácen na svých právech.

[37] Stěžovatel dále namítal, že žalovaná nebyla v posuzované věci nadána kontrolní pravomocí a neměla jej tudíž ani sankcionovat. Krajský soud podle stěžovatele nepochopil, že ve smyslu § 16 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona o potravinách, vykonává žalovaná dozor pouze tehdy, není – li prováděn podle písm. b) cit. ustanovení zákona o potravinách, což je právě případ žalobce. Za zcela liché a právně nepřípustné označil stěžovatel úvahy krajského soudu, z kterých vyplývá, že žalovaná vlastně až zahájením kontroly zjistí, zda má u kontrolovaného subjektu provádět kontrolu či nikoli.

[38] Podle § 16 odst. 1 zákona o potravinách, *ke kontrole dodržování povinností stanovených tímto zákonem působí tyto orgány dozoru:*
a) orgány ochrany veřejného zdraví
1. vykonávají státní dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a zvláštním právním předpisem pro poskytování stravovacích služeb,
2. vykonávají státní dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a

zvláštním právním předpisem ke zjištění příčin poškození nebo ohrožení zdraví a zamezení šíření infekčních onemocnění nebo jiného poškození zdraví z potravin,

b) orgány veterinární správy vykonávají státní dozor
1. nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a zvláštními předpisy při výrobě, skladování, přepravě, dovozu a vývozu surovin a potravin živočišného původu,
2. při prodeji surovin a potravin živočišného původu v tržnicích a na tržištích, při prodeji potravin živočišného původu v prodejnách a prodejních úsecích, kde dochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny, a v prodejnách potravin, pokud jsou místy určení při příchodu surovin a potravin živočišného původu z členských států Evropské unie,

c) Státní zemědělská a potravinářská inspekce vykonává státní dozor
1. při výrobě a uvádění potravin do oběhu, pokud tento dozor není prováděn podle písmene b),
2. při výrobě a uvádění do oběhu tabákových výrobků a
3. nad ohlášením zásob,
4. při vstupu a dovozu potravin a surovin ze třetích zemí, pokud tento dozor není prováděn podle písmene b);

d) Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský vykonává státní dozor nad prováděním klasifikace těl jatečných zvířat podle § 4a a podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství upravujících klasifikaci jatečných zvířat.

[39] Z ustanovení § 16 odst. 1 zákona o potravinách tak je zřejmé, že žalovaná vykonává státní dozor při výrobě a uvádění veškerých potravin do oběhu, včetně tabákových výrobků (§ 16 odst. 1 písm. c/ bod 1 a 2 zákona o potravinách), vyjma surovin a potravin živočišného původu, u kterých za podmínek stanovených v § 16 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách, vykonávají státní dozor orgány veterinární správy. Jak již zmínil krajský soud, žalovaná tak má při výrobě a uvádění potravin do oběhu působnost obecnou, naopak orgány veterinární správy mají působnost speciální, která v rozsahu, v němž se překrývají, působnost obecnou vylučuje. Z obsahu žaloby, v níž sám stěžovatel uvedl, že jeho obvyklou a faktickou činností je obchod s masnými a uzenářskými produkty, lahůdkami, či pečivem, stejně jako z fotodokumentace obsažené ve správním spisu, na níž jsou zachyceny bedny s pečivem umístěné před dveřmi (patrně do předmětné kontrolované provozovny), je zřejmé, že v kontrolované provozovně docházelo k uvádění do oběhu i jiných potravin než živočišného původu (prodeji pečiva a lahůdek) ve smyslu § 16 odst. 1 písm. c) bod 1 věty první zákona o potravinách a nejednalo se o provozovnu, ve které by docházelo výhradně k činnostem uvedeným v § 16 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Přinejmenším ve vztahu k prodávanému pečivu lze spolehlivě vyloučit, že by se jednalo o potravinu živočišného původu. Nejvyšší správní soud tak má za to, že inspektorky správního orgánu prvního stupně byly oprávněny vstoupit do provozovny kontrolované osoby a kontrolovat dodržování povinností stanovených zákonem o potravinách. Nejvyšší správní soud se dále ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že dojde-li inspekce v průběhu prováděné kontroly ke zjištění, že v dané provozovně dochází pouze k činnostem, jejichž kontrola je v působnosti jiného státního orgánu se speciální kompetencí, musí takovou kontrolu ukončit. V praxi by k takovéto situaci mohlo dojít např. v případě, kdy by došlo k náhlému omezení nabízeného sortimentu a v prodejně by tak docházelo pouze k činnostem uvedených v § 16 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách. Správný je tudíž také

závěr krajského soudu, že i kdyby v provozovně k prodeji pečiva nedocházelo, přesto by inspekce mohla (a měla) nahlédnutím do prodejny tuto skutečnost ověřit, což jí ovšem v posuzované věci nebylo jednáním stěžovatele umožněno.

[40] Důvodná není ani námitka stěžovatele, v níž namítal nezákonnost Dohody mezi Ministerstvem zemědělství, Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí a Státní veterinární správou ze dne 21. 7. 2009. K této námitce je v prvé řadě třeba uvést, že obsah této dohody nemá vliv na posouzení věci samé, jejímž předmětem je neposkytnutí součinnosti stěžovatele odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků podle § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, podle kterého, *kontrolní pracovníci jsou při provádění kontroly oprávněni vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; nedotknutelnost obydlí je zaručena.* Nejvyšší správní soud nicméně pro úplnost zhodnotil obsah této dohody a dospěl k závěru, že na jejím základě nedošlo ve vztahu k řešené věci k nepřípustnému rozšíření působnosti žalované oproti působnosti stanovené jí v dané oblasti zákonem, a to na úkor orgánů Státní veterinární správy, jak se domnívá stěžovatel, ale pouze k vhodnému a přípustnému vyjasnění hranic mezi působnostmi uvedených státních orgánů v rámci zákonných mezí vymezených § 16 odst. 1 zákona o potravinách. Tato dohoda přitom váže pouze zúčastněné státní orgány a třetí osoby se jí mohou dovolat jakožto ustálené aplikační praxe správního orgánu (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57, č. 605/2005 Sb. NSS).

[41] V další námitce vznesené v kasační stížnosti stěžovatel zpochybňoval náležitosti pověření ke kontrole (především jeho nekonkrétnost), předložené mu inspektorkami správního orgánu prvního stupně. Nejvyšší správní soud při posouzení této námitky z obsahu správního spisu zjistil, že obě inspektorky při kontrole provozovny předložily stěžovateli služební průkaz, na jehož líci je uveden název správního orgánu prvního stupně, akademický titul, jméno a příjmení kontrolorky, číslo služebního průkazu a datum jeho vystavení. Na rubu je pak uveden akademický titul, jméno a příjmení ústředního ředitele žalované spolu s jeho podpisem. Spolu s tímto služebním průkazem obě inspektorky předložily pověření k výkonu kontrolní činnosti, na jehož líci je taktéž uveden název správního orgánu prvního stupně, akademický titul, jméno a příjmení kontrolorky a dále poučení, že toto pověření je platné pouze společně se služebním průkazem a jeho držitel je zaměstnancem Státní zemědělské a potravinářské inspekce, který je oprávněn k činnostem vyplývajícím ze zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a zákona č. 552/1991 Sb. o státní kontrole. Na rubu pověření se nachází razítko žalované a podpis ředitele inspektorátu. Dále je třeba uvést, že zákon o státní kontrole ve vztahu k pověření ke kontrole pouze stanoví, že *kontrolní činnost vykonávají pracovníci kontrolních orgánů (dále jen "kontrolní pracovníci") na základě písemného pověření těchto orgánů* (§ 9) a že *kontrolní pracovníci jsou dále povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly* (§ 12 odst. 2 písm. a/). Zákon o státní kontrole tudíž klade pouze jediný požadavek na pověření ke kontrole, kterým je jeho písemná forma. Žádný jiný požadavek, tedy stanovení toho, u koho má být kontrola provedena, kdy a s jakým předmětem, jak se toho domáhá stěžovatel, tudíž ze stávající právní úpravy nevyplývá a tyto požadavky stěžovatele na náležitosti pověření ke kontrole proto míří zřetelně nad rámec zákona. Tento závěr platí také v případě požadavků na pověření ke kontrole stanovených ve vnitřním předpisu kontrolované osoby (tzv. Závazný

a jednotný postup při úředním dozoru), jehož obsahu se stěžovatel rovněž dovolával v kasační stížnosti (podle tohoto vnitřního předpisu musí písemné pověření ke kontrole obsahovat údaje o tom, která osoba byla pověřena kontrolou, u koho, kde, ke kterému dni a s jakým konkrétním předmětem).

[42] V případě této námitky Nejvyšší správní soud dále poukazuje zejména na závěry uvedené v rozsudku ze dne 21. 3. 2013, č. j. 1 As 25/2012 – 14 (na který ostatně poukazuje také sám stěžovatel), v němž zdejší soud vyslovil, že „*průkaz kontrolního pracovníka (služební průkaz) obsahující pověření podle § 9 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, osvědčuje, že tento pracovník je oprávněn vykonávat kontrolní činnost v rámci živnostenské kontroly (§ 60b zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání). Tento průkaz současně představuje pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Kontrolní pracovník nemusí v takovém případě kromě průkazu kontrolního pracovníka předkládat ještě speciální pověření k provedení každé konkrétní kontroly.*“ S ohledem na výše uvedené tak Nejvyšší správní soud konstatuje, že písemné všeobecné pověření ke kontrole, vydané kontrolním orgánem, je postačující a vyhovující požadavkům zákona o státní kontrole.

[43] Uvedený závěr nevyvrací ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 - 87, podle jehož závěrů musí kontrolní pracovníci České inspekce životního prostředí při kontrolách prováděných dle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, předložit nejen průkazy, ale též pověření ke kontrole dle zákona o státní kontrole. Bližším obsahem tohoto pověření se totiž již Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku již nezabýval. Tento rozsudek čtvrtého senátu, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k výše uvedenému závěru, není v rozporu s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 21. 3. 2013, č. j. 1 As 25/2012 – 14, avšak tyto rozsudky se vzájemně doplňují, neboť v naposledy uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud nijak nepopírá požadavek, aby pracovníci kontrolních orgánů při kontrole předložili služební průkaz a pověření k provedení kontroly, pouze dále rozvádí, že služební průkaz současně představuje pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, podle kterého jsou kontrolní pracovníci povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Ke stejnému závěru (ovšem ve vztahu ke kontrole prováděné podle zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči) ostatně Nejvyšší správní soud dospěl i v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012 - 69.

[44] K přesvědčení stěžovatele, že se krajský soud se dostatečně nezabýval důvodovou zprávu k § 8 a § 9 zákona o státní kontrole Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud nepochybil ani v tomto ohledu, když citoval pro posuzovanou věc relevantní část důvodové zprávy k těmto ustanovením zákona o státní kontrole a poté konstatoval, že jiný závěr o náležitostech a obsahu pověření neplyne ani z důvodové zprávy k § 8 a § 9 zákona o státní kontrole. Krajský soud se vypořádal rovněž s odkazem stěžovatele na nový zákon o kontrole účinný od 1. 1. 2014 [zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)].

[45] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že žalovaná nebyla v dobré víře, že je oprávněn inspektorky vpustit do kontrolované provozovny, neboť jeho zaměstnavatel (kontrolovaná osoba) jasně vyjádřil svou vůli metodickým pokynem a stěžovatel o ní pouze inspektorky informoval.

[46] Nejvyšší správní soud k této námitce v prvé řadě opětovně zdůrazňuje, že výše uvedený požadavek na pověření ke kontrole, který kontrolované osoba ve svém metodickém pokynu opírá o ustanovení § 9 zákona o státní kontrole, jde nad rámec zákona a je tudíž nezákonný. Stěžovatel se tak tohoto vnitřního předpisu nemůže dovolávat a jeho postup, kdy s poukazem na tento vnitřní předpis nevpustil pracovníky do provozovny kontrolované osoby, tak byl nezákonný. Podstatné je dále 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 vedoucího provozovny obvykle dochází, tedy i k jednání za kontrolovanou osobu v rámci prováděné kontroly jím vedené provozovny. Je totiž nepochybné, že kontroly prováděné orgány státního dozoru jsou v potravinářských prodejnách obvyklou praxí. Ostatně také v popisu pracovního místa stěžovatele, jež se spolu s jeho pracovní smlouvou nachází v soudním spisu, je uvedeno, že vedoucí filiálky (provozovny) aktivně spolupracuje při kontrolách orgánů státní správy.

[47] Nejvyšší správní soud dále ve shodě s krajským soudem konstatuje, že zmocnění podle § 15 obchodního zákoníku má povahu zákonného zmocnění, které není možné smluvně, tedy ani v rámci pracovněprávního vztahu, omezit. I kdyby 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 tak má stejně jako krajský soud za to, že stěžovatel byl v posuzované věci zástupcem kontrolované osoby na základě § 15 odst. 1 obchodního zákoníku a měl znát nejen své povinnosti vyplývající z pracovněprávního vztahu, ale také povinnosti vyplývající ze zákona, a to obzvláště v situaci, kdy byl vedoucím prodejny. O svých zákonných povinnostech byl stěžovatel navíc inspektorkami správního orgánu prvního stupně výslovně poučen. V této souvislosti dále Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud poukazuje na § 301 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, podle kterého je zaměstnanec povinen plnit pokyny nadřízených, které jsou vydané v souladu s právními předpisy, nikoli tedy pokyny protiprávní. S přihlédnutím k výše uvedenému tak lze uzavřít, že stěžovatel, jakožto vedoucí pobočky kontrolované osoby, byl podle § 14 zákona o státní kontrole povinen vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména byl povinen poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným v § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, tedy umožnit jim vstup do kontrolovaného objektu. Akceptování výkladu stěžovatele by vedlo k tomu, že státní orgány by byly nuceny akceptovat nezákonné vnitřní instrukce kontrolovaných osob, a v důsledku toho by byl zcela zmařen účel zákona o státní kontrole, neboť takto by se podnikatelé mohli snadno vyhnout jakékoli kontrole svých provozoven. Pokud stěžovatel povinnost umožnit kontrolorkám vstup do provozovny nerespektoval, musí nést právní odpovědnost spojenou s porušením právních předpisů, v daném případě mu může být uložena pořádková pokuta. Stěžovatel tak je fyzickou osobou ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole, podle kterého *fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 tohoto zákona, může kontrolní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč.*

[48] K námitce stěžovatele na nesprávný postup správních orgánů při stanovení výše sankce a její nedostatečnou individualizaci Nejvyšší správní soud uvádí, že úvahy správního

orgánu prvního stupně jsou v tomto ohledu vskutku poněkud nedostatečné, neboť tento správní orgán se v podstatě zabýval pouze otázkou zavinění a závažností následků neumožnění kontroly v provozovně kontrolované osoby. Žalovaná však posléze doplnila a upřesnila právní úvahu správního orgánu prvního stupně, týkající se závažnosti správního deliktu stěžovatele a především se již zabýval otázkou stanovení výše uložené pokuty. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 124/2000 - 39, publ. pod č. 5/2003 Sb. NSS, podle kterého správní řízení tvoří jeden celek a vady odůvodnění prvostupňového rozhodnutí lze odstranit v odvolacím řízení. Postup žalovaného, který doplnil a upřesnil odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v části týkající se stanovení výše pokuty tedy lze akceptovat. Nejvyšší správní soud tak k této námitce uzavírá, že správní orgány správně posoudily závažnost protiprávního jednání žalobce, spočívající ve znemožnění provedení kontroly. Námitka uplatněná v tomto směru v kasační stížnosti je ostatně zcela obecná a stěžovatel nijak nekonkretizuje, v čem by měla být uložená sankce neindividualizovaná, respektive, ke kterým dalším okolnostem by měla žalovaná při stanovení výše pokuty ještě přihlédnout, respektive v čem krajský soud pochybil při posuzování této otázky.

[49] Stěžovatel v kasační stížnosti označil za nezákonný postup krajského soudu, který nevyzval kontrolovanou osobu, zda hodlá v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné, ani v této věci nevydal odpovídající usnesení. Tím krajský soud podle stěžovatele porušil soudní řád správní, zbavil kontrolovanou osobu možnosti podat ve věci kasační stížnost a zatížil tak své rozhodnutí vadou. Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani tuto námitku stěžovatele. Podle § 34 odst. 1 s. ř. s., *osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.* Z § 34 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že institut osoby zúčastněné na řízení je vymezen poměrně úzce, neboť je třeba, aby dotčení v právech bylo přímé, nepostačuje tedy pouze zasažení nepřímé či dokonce eventuální. Určitý subjekt se stává osobou zúčastněnou na řízení teprve kumulativním splněním materiální (dotčení na právech) a formální (výslovné oznámení) podmínky stanovené v § 34 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 - 190). V posuzované věci však kontrolovanou osobu nelze považovat za osobu zúčastněnou na řízení, jelikož nesplňuje ani jednu z uvedených podmínek, neboť rozhodnutí žalované o uložení pokuty žalobci přímo nezasahuje do práv kontrolované osoby a ze soudního spisu je zřejmé, že kontrolovaná osoba neučinila výslovné oznámení vůči krajskému soudu, že v řízení hodlá vystupovat jako osoba zúčastněná na řízení. Výše uvedený závěr je v souladu také s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Poukázat lze v této souvislosti např. na rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2009, č. j. 2 As 44/2009 – 44, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval věcí v níž byl pokutou potrestán žalobce, nikoli jeho zaměstnanec (postavení účastníků tedy zrcadlově odpovídalo postavení účastníků v posuzované věci) a vyslovil, že *zaměstnanec žalobce (právnické osoby) v soudním řízení správním, které je vedeno ve věci uložení pokuty žalobci za správní delikt, není osobou zúčastněnou na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s. ani tehdy, je-li v civilním soudním řízení zaměstnanci pravomocně uloženo uhradit žalobci náhradu škody za vyměřenou pokutu.* S ohledem na výše uvedené tak je zřejmé, že krajský soud nepochybil, pokud kontrolovanou osobu nevyzval, zda hodlá v řízení uplatňovat

práva osoby zúčastněné ani v tomto ohledu nevydal žádné rozhodnutí. Stejný názor Nejvyšší správní soud vyslovil ve věci zcela srovnatelné s nyní projednávanou (tj. ve věci žaloby jiného zaměstnance téže kontrolované osoby rovněž pokutovaného za neumožnění kontroly, ani zde Nejvyšší správní soud neshledal podmínky pro účast kontrolované osoby v soudním řízení jako osoby zúčastněné) v rozsudku z 29. 8. 2013, č. j. 8 As 136/2012 - 62.

III.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[50] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek krajského soudu netrpí namítanými vadami. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[51] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady v řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 30. září 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu