



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobkyně: **S. H.**, zastoupené JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou se sídlem Štupartská 4, Praha 1, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2012, čj. BJ937-2/99/6/9/2012-SŘ, o kasační stížnosti společnosti ZIMBO CZECHIA s. r. o., se sídlem Na Zátorách 8, Praha 7, zastoupené JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou se sídlem Štupartská 4, Praha 1, proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 11. 2012, čj. 10 A 69/2012 - 58,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Táboře, ze dne 7. 3. 2012, čj. CZ319-1/2012/001/3/2012, byla žalobkyni uložena na základě § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole pořádková pokuta ve výši 10 000 Kč.

[2] Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát, rozhodnutím ze dne 6. 6. 2012, čj. BJ937-2/99/6/9/2012-SŘ, potvrdila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a zamítla odvolání žalobkyně.

II.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, v níž jako osobu zúčastněnou na řízení označila společnost ZIMBO Czechia, s.r.o. Tato společnost vyjádřila svůj zájem uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s. Krajský soud usnesením ze dne 21. 11. 2012, čj. 10 A 69/2012 - 58, nepřiznal společnosti ZIMBO Czechia, s.r.o. postavení osoby zúčastněné na řízení.

[4] Krajský soud v odůvodnění uvedl, že napadeným rozhodnutím správního orgánu byla žalobkyni uložena pořádková pokuta. Je tedy zřejmé, že dotčena na subjektivních právech ve smyslu § 34 s. ř. s. byla pouze žalobkyně. Napadené rozhodnutí se nikterak nedotklo veřejných subjektivních práv společnosti ZIMBO Czechia, s.r.o., neboť s ní nebylo jednáno jako s účastníkem řízení. Ve věci tak nebyly splněny podmínky zakládající postavení osoby na řízení zúčastněné. Účastenství na předmětném řízení o uložení sankce nezakládá ani skutečnost, že ZIMBO Czechia, s.r.o. je zaměstnavatelem sankcionované osoby.

III.

[5] Usnesení krajského soudu napadla společnost ZIMBO Czechia, s.r.o. (stěžovatel) kasační stížností z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s.

[6] Stěžovatel trvá na tom, že splňuje materiální i formální podmínky pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení. Závěr krajského soudu, že pouze žalobkyně byla dotčena na subjektivních právech, neodpovídá skutečnému stavu věci a není dostatečně odůvodněný. Soud nereagoval adekvátně na skutečnost, že žalobkyně byla zaměstnankyní stěžovatele. Nezabýval se ani námitkou, že žalobkyně nebyla ve věci pasivně legitimována, protože pouze reprodukovala rozhodnutí provozovatele prodejny, a ani tím, že stěžovatel vydal závazný metodický pokyn, kterým s odkazem na zákonné ustanovení přesně určil, kdo a za jakých podmínek je oprávněn se v jím užívaných prostorách pohybovat. Krajský soud stěžovateli upřel jeho procesní práva, ačkoliv napadené rozhodnutí dopadá především na jeho práva a povinnosti.

[7] Pokud by bylo se stěžovatelem jednáno jako s účastníkem řízení, bylo by mu doručováno rozhodnutí, proti kterému by mohl podat žalobou a příslušely by mu širší procesní práva, než coby osobě zúčastněné na řízení. Ačkoliv žalobkyně ve svém odvolání proti správnímu rozhodnutí prvního stupně označila stěžovatele za účastníka řízení, žalovaný s ním takto nejednal. Krajský soud stěžovateli upřel možnost uplatňovat rozhodné skutečnosti, které by mohly přispět k řádnému posouzení věci, a ovlivnit tak výsledek řízení, který vždy bude mít dopad do jeho subjektivních práv a povinností. Na stěžovatele dopadají přímé důsledky rozhodnutí žalovaného.

[8] Pokud by žalobkyně nebyla zaměstnankyní stěžovatele a nerespektovala by jeho pokyny, nebyla by jí pořádková pokuta udělena. Ve věci je podstatné, že mezi adresátem státní správy – stěžovatelem domáhajícím se postavení osoby zúčastněné na řízení a žalobkyní existoval pracovněprávní vztah, který pro žalobkyni znamenal smluvní a zákonnou povinnost dodržovat pracovní pokyny a vnitropodnikové předpisy svého zaměstnavatele. Stěžovateli svědčí ochrana vlastnického práva, oprávnění na nedotknutelnost užívaných prostor, ochrana obchodního tajemství, jehož součástí jsou obchodní listiny, k nimž má kontrolní orgán přístup. Rovněž má povinnost dodržovat zákonná ustanovení vázící se k úředním kontrolám, hygienické předpisy a bránit možné kontaminaci potravin přístupem neoprávněných osob. Nese odpovědnost za to, koho vpustí do svého veřejně nepřístupného zázemí. Z odůvodnění žalovaného vyplývá, že pokud žalovaný označil metodický pokyn stěžovatele o úředních kontrolách za nezákonný, byl zaměstnanec automaticky povinen závazný pokyn neuposlechnout a jednat v souladu s přáním žalovaného. Stěžovatel v zásahu do své pracovněprávní kompetence vůči zaměstnancům spatřuje bezprostřední zásah do svých subjektivních práv.

[9] U krajského soudu je vedeno několik řízení o žalobách stěžovatele nebo jeho zaměstnanců, ve kterých je namítán nedostatek věcné působnosti žalovaného pro výkon kontrolní činnosti v provozovnách stěžovatele na úseku potravin živočišného původu. Podle stěžovatele je zde dána kontrolní pravomoc orgánů veterinárního dozoru. Stěžovatel se chtěl k této otázce blíže vyjádřit v průběhu soudního řízení.

[10] Usnesení krajského soudu je podle stížnosti nezákonné i vzhledem k chybějícímu řádnému zákonnému poučení o možnosti podat ve věci kasační stížnost. To, že krajský soud účastníky zákonem stanoveným způsobem nepoučil, stěžovatel považuje za hrubé porušení procesních práv nejen účastníků řízení, ale i svých. Poučení vede ke klamnému dojmu, že ve věci není přípustný ani mimořádný opravný prostředek.

IV.

[11] Žalobkyně nevyužila své možnosti podat ke kasační stížnosti vyjádření.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém názoru, že stěžovatel nesplňuje podmínky pro účastenství ve správním řízení ani pro to, aby mu bylo přiznáno postavení osoby zúčastněné na soudním řízení. K námitce stran věcné působnosti orgánů Státní zemědělské a potravinářské inspekce, žalovaný uvedl, že stěžovatel opomíjí, že při předmětné kontrole jeho provozovny mělo být kromě prověření podnětu spotřebitele ohledně „lázeňské šunky“ zkoumáno i dodržování stálých postupů založených na zásadách HACCP. Žalovaný poukázal na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 2. 2013, čj. 10A 57/2012 - 89, v němž soud potvrdil příslušnost žalovaného ke kontrole krájení, balení a prodeje tepelně opracovaných masných výrobků a sýrů.

[13] Žalovaný dále poukázal, že stěžovateli nebylo přiznáno postavení účastníka řízení ani ve věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 29 A 74/2011. V kontextu řady dalších obdobných řízení vedených stěžovatelem považuje žalovaný jednotlivé stížní argumenty za účelové a nedůvodné.

V.

[14] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Podstatou projednávané kasační stížnosti je posouzení otázky, zda rozhodnutím o uložení pořádkové pokuty žalobkyni může dojít k přímému zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatele, v důsledku čehož by mu příslušelo postavení osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s.

[17] Účelem tohoto typu účastenství je umožnit osobě od účastníka řízení odlišné bránit svá vlastní subjektivní veřejná práva a povinnosti, která jsou či mohou být v projednávané věci dotčena. Základní podmínkou zde je, vedle výslovného oznámení o vstupu do řízení, přímé dotčení osoby na jejích veřejných subjektivních právech či povinnostech vydaným rozhodnutím žalovaného, případně tím, že by takové rozhodnutí bylo zrušeno. Dotčení v právech osoby tedy musí být přímé, nikoliv pouze nepřímé či dokonce eventuální. Vedle toho je třeba s odkazem na § 2 s. ř. s. zdůraznit, že se musí jednat o dotčení na veřejných subjektivních právech fyzických a právnických osob (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2009, čj. 2 As 44/2009 - 44 a ze dne 17. 8. 2011, čj. 9 As 74/2011 - 162, www.nssoud.cz). Veřejným subjektivním právem se obecně rozumí právní možnost chovat se určitým způsobem, která je vyjádřena a zaručena normami veřejného práva.

[18] Ze shora uvedeného vyplývá, že aby mohl být stěžovatel považován za osobu zúčastněnou na řízení, bylo třeba, aby prokázal, že mu svědčí nějaké veřejné subjektivní právo, na němž by mohl být přímo dotčen při rozhodování o uložení pořádkové pokuty žalobkyni.

[19] Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. Pořádková pokuta podle § 19 zákona o státní kontrole může být uložena každé fyzické osobě, která způsobí, že kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností zakotvených v § 14 daného zákona. O možnosti uložení pořádkové pokuty rozhoduje správní orgán z moci úřední; není přitom vázán návrhy či podněty jiných subjektů. V tomto řízení je jediným účastníkem fyzická osoba, jíž má být pokuta uložena. Uložení pokuty zakládá přímý a bezprostřední vztah mezi správním orgánem a osobou dopustivší se pořádkového deliktu.

[20] Ačkoliv je stěžovatel zaměstnavatelem žalobkyně, žalovaný, resp. správní orgán prvního stupně, nerozhodoval o jeho veřejných subjektivních právech. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že rozhodnutím o uložení pořádkové pokuty žalobkyni nemohlo dojít k přímému dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatele. Soud nepochybně, že stěžovatel má zájem na výsledku řízení o uložení pořádkové pokuty za neumožnění provedení kontroly. Tento zájem se ovšem primárně nachází v režimu vzájemných soukromoprávních vztahů s žalobkyní. Z hlediska charakteru zásahu do práv stěžovatele se jedná nanejvýš o dotčení nepřímé.

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti vznesl celou řadu argumentů (např. že mu svědčí ochrana vlastnického práva, právo na nedotknutelnost užívaných prostor, ochrana obchodního tajemství, povinnost respektovat hygienické pokyny), které však jsou z hlediska posuzování této kasační stížnosti irelevantní. Z tohoto obecného výčtu není zřejmé, v čem konkrétně stěžovatel shledává přímé dotčení svých veřejných subjektivních práv v rámci rozhodování o uložení pořádkové pokuty své zaměstnankyni. Dotčení práv Nejvyšší správní soud neshledává ani v tvrzení stěžovatele, že žalobkyni byla uložena pořádková pokuta z důvodu, že se řídila jeho interním pokynem. Konkrétní důvody, které žalobkyni vedly k jednání, za které jí byla následně uložena pořádková pokuta, mohou být případně podstatné v řízení ve věci samé, tj. při přezkumu zákonnosti uložené pokuty. Nelze však skrze ně s úspěchem tvrdit dotčení na subjektivních právech stěžovatele a přiznat mu z toho důvodu procení postavení osoby zúčastněné na řízení.

[22] Nejvyšší správní soud v tomto směru uzavírá, že i když stěžovateli nelze přiznat postavení osoby zúčastněné na řízení, neznamená to, že by žalobkyni nemohl v řízení podporovat. Ostatně jak sám tvrdil, žalobkyni byla uložena pokuta též proto, že se řídila právě jeho interním pokynem. Stěžovatel proto mohl žalobkyni coby své zaměstnankyni poskytovat pomoc při přípravě její procesní obrany proti rozhodnutí žalovaného.

[23] Otázku příslušnosti žalovaného k provedení kontroly nelze učinit předmětem řízení, v němž se určitý subjekt domáhá přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení. Posouzení toho, zda byla žalobkyni (která měla podle stěžovatele jednat na základě jeho pokynu) uložena pořádková pokuta oprávněně a zda to byla právě ona, kdo znemožnil provedení kontroly, přísluší krajskému soudu v rámci rozhodování o samotné žalobě žalobkyně.

[24] Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že jej krajský soud nesprávně poučil o přípustnosti kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 7. 2009, čj. 2 As 44/2009 - 44, deklaroval přípustnost kasační stížnosti proti usnesení, jímž se vyslovuje, že osoba domáhající se postavení osoby zúčastněné jí ve skutečnosti není.

[25] Krajský soud v poučení napadaného usnesení uvedl pouze, že „proti tomuto usnesení není řádný opravný prostředek přípustný.“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2007, čj. 4 Ads 125/2007 - 59, vyslovil, že informace o nepřípustnosti řádných opravných prostředků je ve správním soudnictví nadbytečná. Pro laika totiž může být zavádějící sdělení, že řádný

opravný prostředek není přípustný, avšak proti pravomocnému rozhodnutí lze podat kasační stížnost. V poučení o opravném prostředku (§ 54 odst. 2 první věta s. ř. s. za použití § 55 odst. 5 s. ř. s.) musí být srozumitelně uvedeno, jakým opravným prostředkem může účastník řízení rozhodnutí soudu napadnout, v jaké lhůtě a u jakého soudu se tento opravný prostředek podává. Jedině takové poučení může plnit svou funkci a náležitě instruovat účastníka řízení o tom, jak má postupovat, aby v řízení neutrpěl újmu - např. v podobě odmítnutí kasační stížnosti pro opožděnost.

[26] Uvedené opomenutí krajského soudu ovšem nemohlo mít dopad na postavení stěžovatele v řízení o této kasační stížnosti, neboť kasační stížnost podal správně u Nejvyššího správního soudu a v zákonem stanovené lhůtě.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal usnesení krajského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným. Protože v řízení neshledal ani jiné nedostatky, ke kterým je podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti, kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v soudním řízení úspěšným, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému podle obsahu spisu žádné náklady řízení jdoucí nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Žalobkyně v řízení o kasační stížnosti neučinila žádný úkon, za který by jí příslušela náhrada nákladů řízení. Soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně 29. srpna 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu