



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hípšera a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **O. Z.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem Šaldova 466/34, Praha 8 - Karlín, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, Ústřední inspektorát, se sídlem Květná 15, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2011, čj. BE981-2/99/11/9/2011-SŘ, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2015, čj. 10 A 56/2012 – 126,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1) Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze (dále „správní orgán prvního stupně“) uložil žalobci rozhodnutím ze dne 28. 6. 2011, čj. EF151-1/D/99006/1/2011-SŘ, pořádkovou pokutu ve výši 50 000 Kč podle § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, za to, že jako vedoucí nepustil inspektory Státní zemědělské a potravinářské inspekce do provozovny společnosti ZIMBO CZECHIA, s. r. o., na adrese Mostní 731, Kralupy nad Vltavou, a povinnost nahradit náklady správního řízení paušální částkou ve výši 1000 Kč.

2) Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Ústřední inspektorát (dále „žalovaný“) rozhodl o odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozhodnutím ze dne 8. 12. 2011, čj. BE981-2/99/11/9/2011-SŘ (dále „napadené rozhodnutí“) tak, že změnil

formulaci výroku o vině (výše pořádkové pokuty zůstala stejná) a potvrdil výrok o povinnosti nahradit náklady řízení.

II.

3) Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji postoupil Městskému soudu v Praze jako soudu místně příslušnému.

4) Namítl, že žalovaný nebyl oprávněn uložit žalobci pořádkovou pokutu, neboť nebyl oprávněn kontrolovat předmětnou provozovnu. Inspektoři se neprokázali pověřením k provedení kontroly ve formě, kterou jim předepisuje zákon. Z napadeného rozhodnutí nevyplývá, co mělo být kontrolováno. Žalobce se řídil pokyny svého zaměstnavatele a nebyl oprávněn za něj jednat. Výrok napadeného rozhodnutí je nesrozumitelný, neboť z něj není zřejmé, v čem se mění prvoinstanční rozhodnutí a kdo neumožnil inspektorům vstup do provozovny. Žalobce rovněž namítl, že výše pokuty je pro něj likvidační. Žalovaný nevyhověl jeho návrhu na spojení řízení, ačkoli bylo vedeno další řízení v obdobné věci.

5) Městský soud žalobu zamítl. Oprávnění žalovaného k provedení kontroly vyplývalo z § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (dále jen „zákon o potravinách“). Žalovaný měl rovněž příslušnost rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně [§ 2 písm. d) zákona o státní kontrole ve spojení s § 1 odst. 6) zákona o SZPI]. Inspektoři Státní zemědělské a potravinářské inspekce předložili žalobci jak služební průkazy, tak písemná pověření ke kontrole. Pověření splňovala veškeré náležitosti, neboť zákon o státní kontrole stanoví pro pověření ke kontrole jediný požadavek, a tím je jeho písemná forma. Předmět kontroly, jímž bylo „*dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu*“ je uveden v protokolu ze dne 1. 9. 2011, č. P169-11000/11.

6) Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Žalovaný pouze změnil formulaci výroku o vině a doplnil do něj výslovný odkaz na § 14 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, jakým textem byl nahrazen výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i kdo zapříčinil, že inspektorům nebyl umožněn vstup do provozovny zaměstnavatele žalobce.

7) Městský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce týkající se nedostatku pasivní legitimace žalobce pro uložení pokuty a námitce, že žalobce nebyl oprávněn jednat jménem svého zaměstnavatele. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, čj. 4 As 80/2013 – 49, podle něž může být vedoucí provozovny, který odmítne inspektory vpustit do provozovny, potrestán pořádkovou pokutou, i když jednal na pokyn svého zaměstnavatele. Na vedoucího kontrolované provozovny bylo nutno nahlížet jako na zástupce kontrolované osoby podle § 15 odst. 1 obchodního zákoníku.

8) Správnímu orgánu nelze vytýkat, že uložil pokutu v takové výši, která se citelně projevila v majetkové sféře žalobce. Jednalo se již o třetí obdobný delikt žalobce spočívající v tom, že neumožnil inspektorům Státní zemědělské a potravinářské inspekce provedení kontroly v předmětné provozovně. Spojení správních řízení podle § 14 odst. 1 správního řádu závisí výlučně na posouzení správního orgánu. Žalobce netvrdil, že šlo o vadu, která mohla mít vliv na výsledek správního řízení, a neuvedl, jak bylo nespojením řízení zasaženo do jeho práv.

9) Městský soud nepřisvědčil ani žalobním námitkám o vadách doručování, nedostatečném poučení žalobce o procesních právech, nemožnosti uložit žalobci povinnosti k náhradě nákladů správního řízení a porušení dvojinstančnosti řízení ve vztahu k odůvodnění výše pokuty.

III.

- 10) Žalobce (dále „stěžovatel“) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností.
- 11) Namítl, že žalovaný neměl pravomoc ke kontrole předmětné provozovny, neboť k ní nebyl věcně příslušný. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, čj. 6 Ads 89/2013 – 140 a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 11. 2014, čj. 30 A 121/2011 – 150, který se týkal totožné provozovny. Tento rozsudek potvrzuje názor stěžovatele o nedostatku pravomoci Státní zemědělské a potravinářské inspekce k provedení kontroly. Podle stěžovatele byla ke kontrole oprávněna pouze veterinární správa.
- 12) Stěžovatel zopakoval žalobní námitku, že žalovaný nspecifikoval předmět kontroly a neuvedl, co vše spadá do jeho působnosti. Stěžovateli měl být předmět kontroly oznámen s předstihem, nejpozději v den kontroly. Nelze souhlasit s názorem městského soudu, že inspektoři mohli kontrolovat vše, co spadá do jejich působnosti. Stěžovatel postupoval správně, když inspektorům neumožnil provést kontrolu, neboť inspektoři neměli ke kontrole pravomoc. I pokud by ji měli, mělo být postaveno najisto, co konkrétně chtěli kontrolovat. Nevyplněním předmětu kontroly byl porušen § 15 odst. 2 zákona o státní kontrole. Nezákonnost protokolu o kontrole měla za následek i nezákonnost kontroly samé, jakož i napadeného rozhodnutí. Městský soud měl proto napadené rozhodnutí zrušit.
- 13) Městský soud se nevypořádal s námitkou, kterou stěžovatel vznesl na ústním jednání a namítl, že protokol o kontrole je vnitřně rozporný. Z protokolu vyplývá, že inspektorům nebyl umožněn vstup do provozovny, avšak zároveň se v něm uvádí, že „*byl umožněn přístup inspektorů do prostor kanceláře v zázemí dané provozovny.*“
- 14) Městský soud nesprávně posoudil žalobní námitku týkající se spojení správních řízení ke společnému projednání. Nespojením byl porušen § 6 odst. 2 správního řádu. Řízení měla být spojena, neboť se týkala téhož účastníka a téhož skutku. To umožnilo správním orgánům uložit stěžovateli více pokut a zvýšilo jeho náklady.
- 15) Výše pokuty je podle stěžovatele nepřiměřená a má likvidační účinek. Rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť se městský soud nezabýval námitkou o rozdílné výši pokut uložených v různých řízeních. V prvním řízení činila pokuta 10 000 Kč, zatímco v dalším řízení již 50 000 Kč. V nyní projednávané věci mu byla také uložena pokuta ve výši 50 000 Kč. Žalovaný nedbal, aby při rozhodování skutkově podobných případů nevznikaly důvodné rozdíly, neboť žalovanému byla uložena pokuta v různé výši za porušení téže povinnosti.

IV.

- 16) Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout.
- 17) Souhlasil se závěry městského soudu, že stěžovatel byl povinen umožnit žalobci provést kontrolu. Stěžovatel záměrně nezmiňuje, že v provozovně dochází i k prodeji pečiva, jehož kontrola spadá do působnosti žalovaného. Odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, čj. 6 Ads 89/2013 – 140, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 11. 2014, čj. 30 A 121/2011 – 150, není případný, neboť tyto rozsudky se týkaly kontroly potravin živočišného původu. V případě, že je pravděpodobné, že jsou v provozovně uváděny do oběhu potraviny, jejichž kontrola spadá pod věcnou kompetenci žalovaného, mají jeho inspektoři oprávnění ověřit tyto skutečnosti.

18) Protokol o kontrole není nezákonný ani vnitřně rozporný. Předmět kontroly je v protokolu uveden dostatečně určitě. Protokol popisuje pokus o zahájení kontroly s tím, že stěžovatel neposkytl inspektorům patřičnou součinnost. Uložení pořádkové pokuty nebylo cílem, ale prostředkem, aby mohlo proběhnout vlastní kontrolní řízení. Výše pokuty byla dostatečně odůvodněna.

19) Žalovanému nebylo zřejmé, která správní řízení chtěl stěžovatel spojit. Spojení správních řízení považoval žalovaný za bezúčelné vzhledem k podstatě pořádkové pokuty a k časovému odstupu mezi jednotlivými rozhodnutími o pokutách, o nichž navíc rozhodovaly různé inspektoráty.

V.

20) Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost 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.).

21) Kasační stížnost není důvodná.

22) Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku. K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu pro nesrozumitelnost se Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně vyjádřil. Rovněž k nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů je k dispozici bohatá soudní judikatura (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 – 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 – 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 – 64, a ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 – 245, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Rozsudek městského soudu je srozumitelný, je z něj bezpečně zřejmé, jak soud rozhodl a proč. Městský soud se zabýval všemi žalobními body a dospěl k závěru, který náležitě a srozumitelně odůvodnil.

23) Nejvyšší správní soud nepřisvědčil základní námitce stěžovatele, že žalovaný neměl pravomoc ke kontrole. Rozsudky, na něž stěžovatel v kasační stížnosti odkázal, se týkaly skutkově odlišné věci, v níž byla předmětem sporu příslušnost žalovaného ke kontrole sýrů v totožné provozovně. V nyní posuzované věci se však nejednalo o kontrolu sýrů. I při jednání před městským soudem stěžovatel potvrdil, že v předmětné prodejně dochází rovněž k prodeji pečiva. Ani v kasační stížnosti tuto skutečnost nezpochyboval. Z ustanovení § 16 odst. 1 zákona o potravinách vyplývá, že žalovaný 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 městský soud, žalovaný má při výrobě a uvádění potravin do oběhu působnost obecnou, orgány veterinární správy mají působnost speciální, která v rozsahu, v němž se tyto působnosti překrývají, obecnou působnost vylučuje. V kontrolované provozovně byly do oběhu uváděny i jiné potraviny, nikoli pouze potraviny živočišného původu (prodej pečiva). Nejednalo se tedy o provozovnu, ve které by docházelo výhradně k činnostem uvedeným v § 16 odst. 1 písm. b) zákona a potravinách, ale též o činnost spadající pod vymezení provedené § 16 odst. 1 písm. c) bod 1 věty první téhož zákona. Inspektoři správního orgánu prvního stupně tedy byli oprávněni vstoupit do provozovny a kontrolovat dodržování povinností stanovených zákonem o potravinách. I kdyby v provozovně docházelo pouze k činnostem uvedeným v § 16 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách, byla by inspekce oprávněna tuto skutečnost ověřit nahlédnutím do provozovny, což jí však

v posuzované věci nebylo umožněno. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve skutkově obdobné věci v rozsudku ze dne 30. 9. 2013, čj. 4 As 80/2013 – 49. Neobstojí rovněž výhrada, že se městský soud nevypořádal s totožnou žalobní námitkou. Na deváté straně kasační stížností napadeného rozsudku sice městský soud uvedl, že stěžovatel tuto námitku neuplatnil ve lhůtě pro podání žaloby. Následně však přesvědčivě vysvětlil, proč tato námitka není ani věcně důvodná.

24) Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou kasační námitku, že žalovaný nespécifikoval předmět kontroly a neuvedl, co spadá do jeho působnosti. V protokolu ze dne 1. 9. 2011, č. P169-11000/11, nechybí vymezení předmětu kontroly. Městský soud správně konstatoval, že v tomto protokolu je uveden předmět kontroly. Bylo jím „*dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu*“. Stěžovateli nelze přisvědčit, že žalovaný byl povinen v protokolu přesně označit, které povinnosti a které potraviny hodlá kontrolovat. Vymezení předmětu kontroly, jak bylo provedeno ve shora uvedeném protokolu, však je dostatečné a protokol o kontrole není nezákonný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, čj. 4 As 80/2013 – 49). Lichá je rovněž námitka, že měl být stěžovateli předmět kontroly oznámen předem. Takovou povinnost zákon o státní kontrole ani zákon o Státní zemědělské a potravinářské inspekci nestanoví. Ničím není podložen ani názor, že v protokolu o kontrole muselo být uvedeno, co konkrétně spadá do působnosti žalovaného. Není povinností kontrolujících osob informovat kontrolovaný subjekt vyčerpávajícím způsobem o rozsahu své působnosti a výčtu svých pravomocí. V protokolu o kontrole je rovněž výslovně uvedeno, že byla provedena podle zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a zákona o státní kontrole. Stěžovateli muselo být zřejmé, podle kterých právních předpisů měla být provedena kontrola, neboť i ve vyjádření v protokolu o kontrole argumentoval nesprávnou formou pověření kontrolních pracovníků.

25) Stěžovateli lze přisvědčit, že se městský soud nezabýval námitkou o vnitřní rozpornosti protokolu o kontrole. Stěžovatel vznesl tuto žalobní námitku až při jednání před městským soudem dne 14. 1. 2015, tedy po marném uplynutí lhůty k podání žaloby (71 odst. 2 s. ř. s.). Žalobní námitka proto byla opožděná. Nejvyšší správní soud již mnohokrát zdůraznil, že „*[o] vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], se nejedná, pokud lze dovést, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo.*“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, čj. 6 Ads 57/2004 - 59). Tak tomu bylo i v případě shora uvedené opožděné námitky, pokud městský soud výslovně neupozornil na její opožděnost. Nejvyšší správní soud přesto poznamenává, že protokol o kontrole není vnitřně rozporný. Zřetelně z něj vyplývá, že inspektorům Státní zemědělské a potravinářské inspekce nebylo umožněno zkontrolovat provozovnu a nemohli vstoupit na prodejní plochu. Umožnil-li žalobce inspektorům přístup pouze do prostor kanceláře provozovny, nelze v žádném případě hovořit o tom, že tím splnil své povinnosti podle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole a umožnil inspektorům realizovat jejich oprávnění vyplývající z § 11 písm. a) tohoto zákona. Ke kontrole mělo dojít především v jiných částech provozovny.

26) Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce stěžovatele o nepřiměřené výši uložené pokuty. Tato námitka stěžovatele byla formulována velmi obecně. Stěžovatel pouze odkázal na odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku, aniž by argumentoval na podporu tvrzení o nepřiměřenosti pokuty. Touto námitkou se zabýval již městský soud, neshledal ji důvodnou a svůj závěr náležitě odůvodnil. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem městského soudu, že výše pokuty není nepřiměřená. Jednalo se již o třetí obdobný delikt žalobce, který svým jednáním opakovaně bránil inspektorům Státní zemědělské a potravinářské inspekce provést kontrolu.

27) Nepřípustnou je námitka, že se městský soud nezabýval žalobní námitkou o porušení § 2 odst. 4 správního řádu v řízení před správními orgány. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Stěžovatel na jedenácté straně kasační stížnosti tvrdil, že uplatnil obdobnou námitku již v žalobě. Taková námitka však v žalobě uplatněna nebyla. Stěžovatel na páté straně žaloby pouze konstatoval výši jednotlivých pokut a na deváté straně žaloby namítl nezákonnost napadeného rozhodnutí pro nedostatečné odůvodnění výše pokuty. S poukazem na chybějící předobraz kasační námitky v žalobě však nelze tvrdit, že šlo o rozvedení již předtím uplatněného žalobního bodu. Městskému soudu proto nelze vytýkat, že se touto námitkou nezabýval.

28) Městský soud se vyjádřil rovněž k námitce nespojení správních řízení. Správně zdůraznil, že z § 140 odst. 1 (ve spojení s § 93 odst. 1) správního řádu vyplývá, že spojení (odvolacích) řízení není povinné a je na správním orgánu, aby i s ohledem na hospodárnost a rychlost řízení uvážil vhodnost takového postupu. Stěžovatel navíc v žalobě nspecifikoval, jak bylo nespojením řízení zasaženo do jeho práv a jaký to mělo vliv na výsledek jednotlivých správních řízení. Správní orgány nejednaly nezákonně, pokud jednotlivá řízení nespojily. Stěžovatel se v kasační stížnosti omezil na obecné tvrzení, že nespojení správních řízení umožnilo žalovanému uložit stěžovateli více pokut za jednotlivá jednání. I pokud by žalovaný při rozhodování o odvolání spojil jednotlivá řízení, nelze z toho bez dalšího dovodit jeho povinnost aplikovat absorpční zásadu a automaticky uložit jednu pokutu za všechny pořádkové delikty stěžovatele.

29) S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.)

30) Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. července 2015

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu