



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Víno Velké Pavlovice s. r. o.**, se sídlem 691 06, Velké Pavlovice 565, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce – Inspektorát v Ústí nad Labem**, se sídlem Masarykova 19/275, 400 01, Ústí nad Labem, práv. zastoupen Mgr. Marií Svobodovou, právníkem SZPI jednajícím na základě pověření, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 4. 2008, č. j. 15 Ca 143/2006 - 48,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 4. 2008, č. j. 15 Ca 143/2006 - 48, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále též stěžovatel) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým bylo rozhodnutí ředitele inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Ústí nad Labem ze dne 22. 5. 2006, č. j. 309-2/2006/5/OK a opatření Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Ústí

nad Labem ze dne 3. 5. 2006 č. D006-50215/06/C a č. D006-50215/06/D pro vady zrušeny a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti především uvádí, že zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících právních předpisů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o SZPI), je zákonem speciálním, dle kterého postupují při výkonu své kontrolní činnosti kontrolní orgány, rovněž dle tohoto zákona zřízené. Při kontrole prováděné samozřejmě v souladu se zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o státní kontrole) však kontrolním orgánům Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen SZPI) tento zákon poskytuje možnost činit výjimečná, specifická, avšak zcela legitimní opatření definovaná v příslušných ustanoveních tohoto zákona. Stěžovatel dále uvádí, že námitky žalobce obchodní společnosti Víno Velké Pavlovice s. r. o., proti uloženým opatřením, kterým stěžovatel nevyhověl rozhodnutím č. j. 309-2/2006/5/OK a které bylo tímto rozsudkem krajského soudu zrušeno, směřovaly proti rozhodnutím - opatřením, která byla uložena dle příslušných ustanovení zákona o SZPI. Opatření, jež kontrolní orgán ukládá podle ust. § 5 zákona o SZPI, jsou ukládána ne až po ukončení kontroly, nýbrž již ve vlastním průběhu této kontroly, a to proto, aby bezprostředně po zjištění protiprávního jednání kontrolovaného subjektu bylo tomuto protiprávnímu jednání zamezeno.

Stěžovatel především zdůrazňuje, že rozsudkem soudu zrušené opatření č. D006-50215/06/C, kterým byl kontrolním orgánem uložen kontrolovanému subjektu zákaz uvádění klamavě značených vín do oběhu, a opatření č. D006-50215/06/D, kterým bylo uloženo kontrolním orgánem opatření k odstranění zjištěného protiprávního jednání, byla vydána v průběhu provádění kontroly, a to v souladu s ustanovením § 5 odst. 2, 3 a 4 zákona o SZPI. Vydat takovéto opatření je jediným možným prostředkem a nástrojem orgánu kontroly zřízeného dle zákona o SZPI jak, a to v okamžiku zjištění tohoto protiprávního jednání kontrolovaného subjektu, spočívajícího např. v uvádění nebezpečných potravin do oběhu, zabránit. Doklad o kontrole, který kontrolovanému subjektu, ač nemusel být, zaslán byl, je pouze dílčí pomocný materiál kontrolního orgánu SZPI, na který zákon o státní kontrole nedopadá. Byl vypracováván jako pracovní pomůcka kontrolního orgánu (inspektora) a to pouze proto, aby mohl být snadno na závěr kontroly vytvořen protokol o kontrole ve smyslu zákona o státní kontrole. Stěžovatel uvádí dále, že v rozhodnutích inspektora o uložení opatření bylo přesně popsáno, jaké právní povinnosti kontrolovaná osoba porušila.

Stěžovatel dále zdůrazňuje, že opatření ukládaná podle ustanovení § 5 odst. 2, 3 a 4 zákona o SZPI jsou také zcela v souladu s čl. 54 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověřování, zda jsou dodržovány právní předpisy o krmivech a potravinách, ustanovení o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat jediným vnitrostátním donucovacím opatřením, sloužícím k zamezení protiprávního jednání kontrolovaného subjektu při uvádění potravin do oběhu. Podané námitky kontrolovaného subjektu tedy nebyly, jak z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu vyplývá, námitkami proti protokolu o kontrole ve smyslu ustanovení § 17 zákona o státní kontrole, nýbrž námitkami proti opatřením uloženým v souladu se zákonem o SZPI. Stěžovatel dále uvádí, že kontrolovaný subjekt byl řádně dle ustanovení § 5 odst. 3 a 4 zákona o SZPI v rozhodnutí o ukládaných

opatřeních poučen o svém právu podat proti těmto uloženým opatřením námitky řediteli Státní zemědělské a potravinářské inspekce - inspektorátu v Ústí nad Labem, což také učinil. Stěžovatel dále uvádí, že žaloba, kterou kontrolovaný subjekt následně po vydání rozhodnutí ředitele SZPI o zamítnutí podaných námitek podal, je přípustná pouze v případě, že se jedná o námitky uložené dle zákona o SZPI. Proti rozhodnutí o námitkách podaných proti znění protokolu o kontrole však dle ustanovení § 18 odst. 3 zákona o státní kontrole není tento opravný prostředek přípustný.

Stěžovatel se rovněž neztotožňuje s názorem soudu, že lhůta pro podání námitek uvedená v ustanovení § 5 odst. 3 zákona o SZPI proti uloženým opatřením počala běžet až doručením uložených těchto opatření žalobci, neboť teprve tímto okamžikem se dostala do dispozice žalobce, a že žalobce nebyl se svým právem podat proti uloženým opatřením námitky seznámen. Stěžovatel je toho názoru, že s ohledem na skutečnost, že ukládaná opatření byla předávána v průběhu kontroly, a to přímo statutárnímu orgánu (jednateli) žalobce a ten je odmítl převzít, platí pro doručení těchto opatření nejen zákon o státní kontrole s analogickým doručováním protokolu o kontrole, ale i správní řád. Fakt, že žalobce tato uložená opatření odmítl převzít pak skutečně považuje stěžovatel za obstrukci, tak jak již uvedl ve svém vyjádření k podané žalobě.

Stěžovatel je rovněž toho názoru, že i kdyby byly námitky kontrolované osoby podle názoru soudu podány včas, stěžovatel se s nimi ve svém rozhodnutí vypořádal, rozhodl o nich, čímž účastník řízení nebyl na svých právech nikterak zkrácen.

S ohledem na výše uvedené navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatel se ve své kasační stížnosti snaží prokázat, že závěry provedené kontroly, resp. opatření, která kontrolní orgán ukládá, jsou ukládána nikoli až po skončení kontroly, nýbrž již v jejím průběhu, a to pouze ústní formou. Postup kontrolního orgánu není dle žalobce v souladu s ustanovením § 15, § 16, § 17 zákona o státní kontrole, ani s ustanovením § 5 odst. 2 a 3 zákona o SZPI. Předpokladem možnosti reálné obrany kontrolované osoby proti jakýmkoliv opatřením či zásahům do její výrobní, distribuční či obchodní činnosti je mít k dispozici písemný doklad o provedené kontrole a přijatých opatřeních, což se v posuzovaném případě nestalo.

Žalobce proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost svým rozsudkem zamítl a přiznal mu náhradu nákladu řízení.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. vázán, to však neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné, nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé nebo je napadené rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnost a věc posoudil následujícím způsobem:

Státní zemědělská a potravinářská inspekce je zřízena zákonem o SZPI, a to jako orgán státní správy podřízený Ministerstvu zemědělství, tedy orgán, který lze podřadit pod ustanovení § 2 písm. d) zákona o státní kontrole neboť je samostatným orgánem státní správy, do jehož působnosti náleží inspekce podle zvláštních předpisů.

Mezi zákonem o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a zákonem o státní kontrole, existuje vztah zákona zvláštního a obecného (*lex specialis* a *lex generalis*). Jestliže vedle sebe existují dvě zákonné úpravy, z nichž jedna stanoví obecný režim státních kontrol, zatímco druhá upravuje režim zvláštní, je nutno v případě jejich případné kolize upřednostnit podle standardních výkladových pravidel (vztah *lex specialis* a *lex generalis*) úpravu zvláštní, tedy zde tu, která je obsažena v zákoně o státní zemědělské a potravinářské inspekci.

Ustanovení § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole stanoví, že kontrolní orgány uvedené v ustanovení § 2 písm. d) tohoto zákona (tj. i ostatní orgány státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce podle zvláštních předpisů, postupují podle zákona o státní kontrole jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup.

Vycházíme-li proto z výše uvedeného interpretačního pravidla, nutno dojít k závěru, že pokud jsou některé instituty výslovně upraveny *lex specialis* (zde v zákoně o SZPI), je nutně aplikace institutů odlišně upravených v obecném zákoně nesprávná. Tyto právní instituty upravující např. kontrolní postupy však musí být upraveny vyčerpávajícím způsobem, jinak se použije zákon obecný. Potud nelze krajskému soudu v jeho úvahách ničeho vytknout.

Nutno však přisvědčit stěžovateli, že námitky žalobce, o kterých bylo rozhodováno ve správním řízení a které byly poté i předmětem přezkumu soudního, směřovaly proti opatření č. D006-50215/06/D01 a opatření č. D006-50215/06C01-C-12, nikoli proti dokladu o kontrole č. D006-50215/06.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že důvody, pro které krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného nemají relevantního opodstatnění, a to zejména ve vztahu k žalobním námitkám, tak jak je žalobce nastolil. Z tohoto pohledu je napadený rozsudek krajského soudu zatížen vadou, která zakládá jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

Skutečnosti krajským soudem posuzované a vytýkané, totiž, že inspektorát o kontrolních zjištěních namísto protokolu o kontrole sepsal doklad o kontrole, ani to, zda žalobci byla poskytnuta zákonná lhůta k uplatnění námitek, resp. od kdy tato počala běžet, konečně ani to, že žalobce by byl zkrácen na svých procesních právech odnětím jedné instance, nebyly meritem podané žaloby. resp. žalobce je ani nezmiňoval. Žalobce nevznesl ani žádné pochybnosti stran kompetencí správního orgánu a vztahu zákona o státní kontrole a zákona o SZPI. Poprvé takto reaguje až v replice ke kasační stížnosti

žalovaného, a to v návaznosti na odůvodnění rozsudku krajského soudu. Žalobce nebyl ve sporu o zjištěném skutkovém stavu, ale toliko o právním posouzení zjištěných pochybení a právních důsledcích z nich dovozovaných. V žalobě brojil proti nezákonnosti, které se žalovaný dopustil vydáním omezujícího opatření dle § 5 odst. 1 zákona o SZPI, neboť dle jeho tvrzení nedošlo ke značení výrobků v rozporu s právními předpisy; právě touto otázkou bylo na místě se v přezkumném řízení před krajským soudem zabývat. Žalobce dále především namítal, že ze strany kontrolního orgánu došlo k záměně dvou odlišných subjektů, přitom konstatoval, že kontrolovaný subjekt (tj. žalobce) není stáčírnou, ale osobou uvádějící víno na trh ve smyslu čl. 15 odst. 1 nař. 753/2002. Přitom zodpovězení již této otázky má význam pro další námitky v žalobě uplatněné, tedy nesouhlas žalobce s interpretací výrazu „akostné odrodové víno“ ve smyslu ust. Přílohy VII část B bod 3 nař. č. 1493/1999 a článkem 6 odst. 1 nař. č. 753/2002. Námitka chybné interpretace uvedených předpisů byla přitom v žalobě výslovně uplatněna. Další námitka směřovala k důvodnosti uplatnění postupu dle ust. § 5 odst. 1 písm. a) zák. o SZPI vůči žalobci, když takový postup, dle jeho názoru, je možno uplatnit zejména v situacích, kdy hrozí distribuce zdravotně závadných a jinak pro spotřebitele nebezpečných produktů a nikoli v případě, že se jedná o údajně nesprávné označení etiket výrobků jím distribuovaných. Jak bylo výše uvedeno, nebylo tedy sporu o skutkovém stavu, který byl i obsahem písemných protokolů, tedy o tom, že žalobce skutečně disponoval láhvemi s vínem, které byly označeny, dle závěru kontrolního orgánu, etiketami v rozporu se zákonem.

V opatřeních, jakož i poté v dokladu o kontrole, které byly žalobci řádně doručeny, bylo přitom odůvodněno, proč byla předmětná opatření uložena, rozhodnutí obsahují poučení o tom, že kontrolovaný subjekt (žalobce) může proti němu podat námitky nejpozději do tří pracovních dnů, tyto nemají odkladný účinek, jakož i informaci, že o podaných námitkách rozhodne ředitel inspektorátu ve lhůtě nejpozději do 3 pracovních dnů od doručení. Ze spisu je rovněž zřejmé, že kontrola byla provedena za účasti žalobce. Konečně ze spisového materiálu vyplynulo i to, že uložené opatření bylo již žalobcem splněno - viz přípis žalobce adresovaný stěžovateli ze dne 4. 8. 2006, ze kterého vyplývá, že *„veškeré výrobky dvanácti kontrolovaných šarží vín, jak jsou uvedeny v uloženém opatření č. D006-5021/06/D ze dne 3. 5. 2006, byly přepracovány.“* tudíž mu bylo i zcela jasné a srozumitelné.

Jak bylo již uvedeno, rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 5. 2006 bylo rozhodováno nikoli o námitkách proti zprávě o kontrole (viz doklad o kontrole), ale proti námitkám podaným dle ust. § 5 odst. 1 ve smyslu odst. 3 a 4 zákona o SZPI.

Skutečnost, že inspektorát o kontrolních zjištěních namísto protokolu o kontrole sepsal doklad o kontrole, nepředstavuje podstatnou vadu správního řízení, když všechny náležitosti zakotvené v ustanovení zákona o státní kontrole tento doklad obsahuje. Tento protokol však nelze považovat za rozhodnutí, které by zakládalo samo o sobě žalobci povinnosti, takovým rozhodnutím je pouze opatření vydané dle § 5 zákona o SZPI, o jehož přezkoumání se ve věci jednalo.

Proti uloženému opatření, které žalobce odmítl převzít na místě, nicméně dne 15. 5. 2006 mu byla písemnost řádně doručena, a kterému žalobce zcela porozuměl, podal

žalobce dne 16. 5. 2002 podle ust. § 5 cit. zákona námitky; v nichž především namítá, že není osobou, která by se mohla dopustit vytýkaného pochybení při označování produktu, dále se podrobně zabývá jednotlivými vytýkanými porušeními předpisů při označování vín. O těchto námitkách bylo rozhodnuto rozhodnutím, které bylo poté předmětem soudního přezkumu. K jednotlivým námitkám se stěžovatel v rozhodnutí soudem přezkoumávaném, byť velmi kuse, vyjádřil v odůvodnění svého rozhodnutí.

Není proto zřejmé, jaké vady řízení, které by byly způsobily bránit soudnímu přezkumu, by měly být v novém správním řízení odstraňovány, když žalobce nebyl na žádných procesních právech v jeho průběhu zkrácen, resp. tuto skutečnost ani netvrdil ani ji nebylo možno ze spisu dovodit.

Nejvyšší správní soud dospěl při interpretaci ust. § 5 odst. 1 zákona o SZPI ke shodnému závěru jako stěžovatel v tom, že opatření již s ohledem na funkci, kterou mají plnit, mohou být a zpravidla i jsou ukládána již v průběhu kontroly. I z tohoto důvodu nemají námitky, které lze proti nim v krátké lhůtě podat odkladný účinek a rovněž tak zákon stanoví velice krátkou dobu (3 pracovní dny), ve které musí být o námitkách rozhodnuto. Uložená opatření nemusejí být přitom jediným obsahem závěrečného protokolu o kontrole, jak tomu ostatně bylo i v projednávané věci. V projednávané věci kontrola nebyla omezena pouze na zjištění, která odůvodnila zákaz uvádění zboží do oběhu. Předmětem kontroly, jejíž výsledky byly poté shrnuty do protokolu o kontrole byla např. i kontrola výrobní evidence, přitom byly kontrolovány průvodní doklady, faktury, technologická a skladová evidence – vše bez zjištěných nedostatků (viz bod 4 Dokladu o kontrole č. D006-50215/06 ze dne 3. 5. 2006).

Nejvyšší správní soud nemůže však již souhlasit se stěžovatelem v tom, že takto lze činit i pouze ústně. Má-li být uloženo kontrolovanému subjektu, tj. účastníkovi správního řízení, plnit veřejnoprávní povinnost, lze tak činit pouze formou rozhodnutí, tj. individuálního správního aktu, k němuž je správní orgán v rámci výkonu veřejné správy v mezích mu daných kompetencí oprávněn.

V projednávané věci však bylo opatření uloženo písemně, sporným se stal pouze běh lhůty, resp. počátek jejího běhu pro uplatnění námitek. Zde se Nejvyšší správní soud shoduje se závěrem krajského soudu, že tuto lhůtu lze odvíjet až od okamžiku, kdy účastník řízení má možnost seznat jednak obsah uložené povinnosti, jakož i důvody, pro které mu tato byla uložena z autoritativního rozhodnutí správního orgánu. V projednávané věci se však stěžovatel podanými námitkami zabýval a projednal je, a to nezávisle na lhůtě, v jaké byly podány. V tomto směru tak nebyl žalobce nikterak na svých procesních právech zkrácen.

Předmětem přezkumu tak měl krajský soud učinit to, zda odůvodnění rozhodnutí stěžovatele splňuje požadavky na ně kladené z hlediska úplnosti a přesvědčivosti a přezkoumatelnosti.

V odůvodnění svého rozhodnutí musí správní orgán uvést důvody výroku. Obsahem odůvodnění je především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí. Správní orgán musí rovněž uvést jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil. Nepostačí přitom

uvést v odůvodnění pouhý soupis podkladů pro rozhodnutí, byť by šlo o soupis úplný, ale musí uvést, jakým způsobem tyto podklady hodnotil, jaký přikládal jednotlivým podkladům význam a proč činil právě tak. Správní orgán musí v odůvodnění uvést i jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů, které na rozhodovanou věc aplikoval a na jejich základě rozhodnutí vydával. Ani zde nepostačuje pouhá rekapitulace právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, ale je třeba uvést konkrétní důvody, proč byly aplikovány právě dané předpisy a proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí. Úvahy správního orgánu související s aplikací právních předpisů na rozhodovaný případ jsou přitom o to důležitější v případě, kdy se rozhodnutí vydává na základě správního uvážení, jak tomu bylo i v projednávané věci. V odůvodnění musí správní orgán rovněž uvést, jakým způsobem se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků. Tímto směrem se tedy měla ubírat přezkumná činnost krajského soudu, nikoli vyhledávat případná pochybení správního orgánu, jak je popsáno výše, která nebyla žalobcem v rámci námitek, ale ani výslovně v rámci žaloby zmiňována.

Soudní řád správní bezesporu umožňuje zrušit rozhodnutí správního orgánu dle ust. § 76 odst. 1 písm. c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li to mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Procesní vady, které by mohly mít vliv na zákonnost, jsou přitom typicky vady, jimiž byla účastníku zcela nebo částečně odňata možnost se hájit. V projednávané věci žalobce byl dne 3. 5. 2006 po celou dobu kontroly přítomen, byl seznámen s důvody, pro které přistoupil kontrolní orgán k vydání opatření, skutečnost, že písemnosti odmítl na místě převzít nelze činit vadou řízení, která by měla mít vliv na rozhodnutí. Uložená opatření na základě kontrolních zjištění tak nebyla pro něj překvapivá nebo nepředvídatelná, ostatně tato mu byla poté řádně doručena dne 15. 5. 2006 a dne 16. 5. 2006 žalobce uplatnil proti uloženým opatřením námitky, z jejichž obsahu je zcela zřejmé, že důvody, pro které mu bylo opatření zákazu uvádění oběhu vydáno, mu byly zjevně známy. I tento postup dle § 76 s. ř. s. lze však užít, s ohledem na dispoziční zásadu uplatněnou v soudním řízení, pouze k námitkám žalobce. V projednávané věci se žalobce dovolával nezákonnosti vydaného opatření z důvodu chybné aplikace právních předpisů a dále nedůvodnosti uloženého opatření vzhledem k povaze pochybení, která byla kontrolním orgánem shledána. Tyto otázky tak měl krajský soud učinit předmětem přezkumné činnosti.

Krajský soud v Ústí nad Labem je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.), a je proto povinen se podanou žalobou žalobce zabývat věcně a rozhodnout o námitkách stran naplnění skutkových i právních podmínek pro uložení předmětného opatření – zákazu oběhu vyjmenovaných vín z důvodu jejich nevyhovujícího označení.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Ústí nad Labem v novém rozhodnutí (ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 11. září 2008

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu