



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Karla Šimky, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s.r.o.**, se sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, IČ 61250988, zastoupené JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem, se sídlem Šaldova 34/466, Praha 8, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, se sídlem Za Opravnou 300/6, Praha 5, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalované, spočívajícím v zahájení kontroly v prodejně žalobkyně na adrese Žirovnická 316, Praha 10, dne 19. září 2012, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. prosince 2013, č. j. 8 A 168/2012 - 89,

takto:

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně je maloobchodním prodejcem masa, uzenin (tedy živočišných produktů), lahůdek a pečiva. V žalobě uvedla, že ve všech svých prodejnách (s výjimkou tří) provádí úpravu masa, tj. bourání, dělení, opracování, krájení, mletí apod. Podanou žalobou se domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalované, Státní zemědělské a potravinářské inspekce, která v jejích prodejnách provádí kontroly prodeje masa, sýrů a dalších potravin živočišného původu, ač k tomu není podle názoru žalobkyně zákonem oprávněna. Tento případ je tak dalším z dlouhé řady sporů, v nichž žalobkyně již několik

let zpochybňuje působnost Státní zemědělské a potravinářské inspekce ke kontrole živočišných produktů (masných a mléčných výrobků a lahůdek) v těch prodejnách žalobkyně, kde zároveň dochází k úpravě masa, neboť tuto kompetenci podle žalobkyně zákon svěřuje výhradně jen orgánům státní veterinární správy. Určitý obraz o aktuálním vývoji této vleklé kauzy poskytují např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2013, č. j. 4 As 80/2013 - 49, rozsudek ze dne 11. prosince 2013, č. j. 6 Ads 62/2013 - 57, rozsudek ze dne 23. dubna 2014, č. j. 6 Ads 87/2013 - 131 či rozsudek ze dne 29. dubna 2014, č. j. 6 Ads 30/2013 - 53.

[2] Předmětem žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu v tomto konkrétním případě se stala kontrola, kterou žalovaná dne 19. září 2012 zahájila v prodejně žalobkyně v Praze v ulici Žirovnická 3160/8. O této kontrole sepsali pověřeni zaměstnanci žalované (dále též „inspektoři“) téhož dne protokol č. P126-10929/12 (dále též „kontrolní protokol“). Z něj vyplývá, že zaměstnankyně žalobkyně (vedoucí předmětné provozovny) vpustila sice inspektory do zázemí prodejny (kuchyňky), ale po telefonické domluvě s nadřízeným (vedoucím prodeje žalobkyně) se rozhodla neumožnit jim provedení kontroly v samotné provozovně a jejím zázemí. O tom vlastnoručně sepsala a podepsala prohlášení, v němž uvedla, že postupovala podle metodického pokynu žalobkyně. Proti kontrolnímu protokolu vznesla žalobkyně dne 26. září 2012 námitky, v nich mimo jiné vysvětlila, že inspektoři nebyli do prostor prodejny a jejího zázemí vpuštěni z důvodu překročení svých zákonných pravomocí. Žalobkyně také uvedla, že v protokolu nebylo stanoveno, o jaké konkrétní ustanovení žalovaná svou kontrolní pravomoc opírá.

[3] Ředitel Inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Praze tyto námitky svým rozhodnutím ze dne 15. října 2012, č. j. FZ193-2/2012 zamítl s odůvodněním, že pravomoc kontrolovat prodej potravin živočišného původu v prodejnách žalobkyně mají nejen orgány veterinární správy, ale i Státní zemědělská a potravinářská inspekce. Působnost žalované při kontrole dodržování požadavků potravinového práva při uvádění potravin do oběhu vyplývá z § 3 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, a z § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“). Podle ředitele Inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Praze je dána pravomoc kontrolovat potraviny v prodejně žalobkyně mimo jiné i proto, že při prodeji nakrájených uzenin (salámů) nedochází k jejich úpravě, nýbrž pouze k jejich krájení, tedy určité manipulaci s nimi.

[4] Na okraj je vhodné uvést, že v souvislosti s předmětnou kontrolou Inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Praze uložil rozhodnutím ze dne 20. září 2012 zaměstnankyni žalobkyně pokutu ve výši 10 000 Kč za to, že neumožnila pověřeným zaměstnancům žalované provést kontrolu zaměřenou na dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu. Proti tomuto rozhodnutí se zaměstnankyně žalobkyně odvolala.

[5] Žalobu, v níž žalobkyně žádala, aby soud určil, že předmětná kontrola byla nezákonná, Městský soud v Praze (dále též „krajský soud“) rozsudkem ze dne 17. prosince 2013, č. j. 8 A 168/2012 - 89 zamítl. Vyšel z faktu, že žalobkyně v předmětné prodejně prodává i další potraviny, jež nejsou živočišného původu, například pečivo. Podle

krajského soudu „nelze tudíž *a priori* konstatovat, že by žalovaná neměla kompetenci k provedení kontroly v takové prodejně. Proto ani nelze orgánu Státní zemědělské a potravinářské inspekce předem znemožnit provedení kontroly ve smyslu zákona o potravinách. Jestliže v obchodní provozovně probíhá prodej i jiných než potravin živočišného původu, musí být žalované umožněno zahájení takové kontroly, a to přinejmenším proto, aby mohla zjistit povahu a původ prodáváných potravin, a zda se tedy jedná o potraviny, jež spadají do kontrolní působnosti žalované, nebo nikoliv.“ Svou argumentaci podepřel krajský soud též odkazem na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 80/2013 - 49, který podle něj řešil skutkově podobnou situaci.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti v návětí označenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Zde stěžovatelka především polemizuje se závěrem krajského soudu, že vůbec neumožnila žalované kontrolu zahájit a že tudíž nelze nyní posoudit, zda by žalovaná v jejím průběhu vybočila z mezí své zákonné působnosti či nikoliv. Podle stěžovatelky z kontrolního protokolu vyplývá, že kontrola byla zahájena již tím, že inspektoři oznámili její zahájení vedoucí prodejny. O zahájení kontroly ostatně svědčí i samotná existence protokolu o kontrole a fakt, že byl sepsán v zázemí kontrolované prodejny. Stejně tak je podle stěžovatelky z protokolu o kontrole naprosto zjevné, že inspektoři směřovali k překročení svých pravomocí (čímž se tento případ podle stěžovatelky skutkově liší od kauzy řešené Nejvyšším správním soudem pod č. j. 4 As 80/2013 - 49, na niž odkázal krajský soud ve svém rozsudku). Ačkoliv totiž stěžovatelka nezpochybňuje fakt, že v prodejně, která se stala předmětem kontroly, se prodává též pečivo, z protokolu o kontrole jednoznačně vyplývá, že předmětem kontroly neměl být prodej pečiva, nýbrž „kontrola masných výrobků a dodržování chladírenského řetězce“. Ke kontrole tohoto druhu zboží podle ní žalovaná neměla vůbec pravomoc, neboť jde o produkty živočišného původu, jejichž kontrolu provádí výhradně jen orgány veterinární správy (k této otázce stěžovatelka snáší obsáhlou právní argumentaci, kterou Nejvyšší správní soud z důvodů níže uvedených nepovažuje za nutné na tomto místě rekapitulovat). Na základě uvedených skutečností zaměstnankyně stěžovatelky zahájenou kontrolu „předčasně ukončila“ tím, že odmítla vpustit inspektory do dalších prostor provozovny. Nelze však tvrdit, že by kvůli tomu kontrola vůbec neproběhla, jak tvrdí krajský soud.

[7] Stěžovatelka dále vyjádřila v kasační stížnosti přesvědčení, že za daných okolností byla oprávněna zabránit žalované, aby pokračovala ve svém nezákonném zásahu, a že toto jednání nezabavuje stěžovatelku práva na soudní ochranu před takovým zásahem. Samotný předmět kontroly byl v protokolu o kontrole vymezen jen obecným odkazem na právní předpisy, jejichž dodržování hodlá žalovaná kontrolovat, což je zcela nekonkrétní a nedostačující. Navíc ze sdělení inspektorů po zahájení kontroly jednoznačně vyplynulo, že předmětem kontroly budou výrobky, které do působnosti žalované nespadají. Teze krajského soudu, že stěžovatelka měla kontrolu přesto strpět a bránit se teprve proti jejímu výsledku, je podle stěžovatelky v rozporu s principy demokratického právního státu založeného na úctě k právům člověka a občana a představuje odmítnutí spravedlnosti. Stěžovatelka by mimo jiné neměla žádnou možnost se proti jednání žalované bránit soudní cestou v případě, že by žalovaná pouze prováděla kontroly jejích

provozoven, ale na jejich základě by stěžovatelce neuložila žádnou pokutu ani opatření k nápravě.

[8] Žalovaná odkázala ve svém vyjádření na svá vyjádření v řízení před krajským soudem. Poukázala pouze na to, že tvrzení stěžovatelky o příliš obecném vymezení předmětu kontroly nebylo obsaženo v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem a že žádný právní předpis nestanovuje, jak přesně a podrobně je potřeba předmět kontroly v protokolu o kontrole vymežit. Dále vysvětlila, že má pravomoc kontrolovat i prodej potravin živočišného původu, a to ve všech prodejnách a úsecích, kde nedochází k úpravě masa, mléka, ryb drůbeže, vajec a k prodeji zvířiny. Pouze tam, kde k těmto činnostem dochází, kontroluje veškeré potraviny živočišného původu Státní veterinární správa. Jako důkaz přiložila dva podněty k provedení kontroly provozoven, kde docházelo k prodeji potravin živočišného původu, které jí orgány státní veterinární správy zaslaly k prošetření.

[9] Stěžovatelka podala repliku k výše citovanému vyjádření žalované, kde se ohradila proti předkládání skutkových novot s odvoláním na § 109 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Přesto se k podnětům orgánů veterinární správy z procesní opatrnosti vyjádřila, byť v obecné rovině. Dále stěžovatelka upozornila na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 87/2013 - 131, který byl vydán až po vynesení nyní napadeného rozsudku krajského soudu. Citovaný rozsudek zdejšího soudu podle stěžovatelky vymezuje, co se má rozumět pojmy „úprava masa“ a „prodejní úsek“, vyjadřuje se též k obsahu dohody o vzájemné součinnosti a spolupráci mezi Ministerstvem zemědělství, žalovanou a Státní veterinární správou ze dne 21. 7. 2009 (dále jen „dohoda o součinnosti“), přičemž celkově dává za pravdu právnímu názoru stěžovatelky, že žalovaná nemá pravomoc provádět kontroly v jejích prodejnách. Stěžovatelka k tomu doplnila následující skutková tvrzení: *„V prodejnách stěžovatelky, tj. i v předmětné prodejně, jeden prodáváč může krájet maso a prodávat maso a masné výrobky a zároveň balit a prodávat i další potraviny živočišného původu, např. právě sýry (samozřejmě při dodržení hygienických pravidel). Pro vážení masa i sýrů mohou být používány např. i stejné váhy (samozřejmě opět při dodržení hygienických předpisů). Nabízené potraviny živočišného původu (maso, masné výrobky, sýry) jsou umístěny v jednom prodejním pultu. K jeho chlazení je používán jeden chladicí systém. Jednotlivé druhy potravinářských produktů (červené maso - drůbež - masné výrobky - sýry) umístěné v pultě jsou navzájem odděleny pouze plastovou (příp. skleněnou) dělicí přepážkou. Rozhodně tak nelze tvrdit, že by se sýry a maso prodávaly v takových prostorách, které by se svojí povahou blížily samostatným prodejnám. V prodejnách stěžovatelky (tj. i v prodejně v Praze 10, kde proběhla předmětná nezákonná kontrola) tak rozhodně nelze hovořit o existenci prodejních úseků.“* Stěžovatelka zmínila též rozsudek ze dne 21. května 2014, č. j. 6 Ads 89/2013 - 140, kterým Nejvyšší správní soud vyhověl její kasační stížnosti, avšak jeho odůvodnění jí zatím nebylo doručeno.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní nicméně shledal, že kasační stížnost není důvodná.

[11] První otázkou, kterou si musel Nejvyšší správní soud položit, bylo, zda k zásahu do práv stěžovatelky vůbec došlo. Krajský soud totiž ve svém rozsudku naznačil, že kontrola vlastně fakticky neproběhla, neboť zaměstnankyně stěžovatelky její provedení inspektorům vůbec neumožnila. S tímto náhledem na věc se však Nejvyšší správní soud za daného stavu judikatury, jak bude uvedeno níže, nemůže ztotožnit. Jakkoli je postřeh krajského soudu racionální a intenzita zásahu do práv stěžovatelky slabá, nutno vyjít z toho, že inspektoři kontrolu formálně zahájili a z kontrolního protokolu vyplývá, že od 8:00 do 9:30 jednali s vedoucí provozovny v zázemí prodejny (kuchyňce), poučovali ji o následcích nesplnění povinnosti umožnit přístup do provozovny apod. Již samotné zahájení státní kontroly je třeba považovat za zásah do práv stěžovatelky s ohledem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110. Toto rozhodnutí se týkalo daňové kontroly a rozšířený senát v něm uvedl: *„Zahájení kontroly je určitým úkonem správce daně směřujícím proti daňovému subjektu a jsou s ním spojeny povinnosti kontrolovaného subjektu. Průběh kontroly je pak charakterizován řadou postupně prováděných úkonů pracovníka kontroly provádějícího směřujících vůči kontrolovanému subjektu (§ 16 daňového řádu). Při nedodržení zákona nebo překročení jeho rámce by se mohlo jednat o nezákonný zásah.“* Možný zásah do práv kontrolované osoby shledal rozšířený senát zejména v možném porušení práva na ochranu vlastnictví, omezení subjektivního veřejného práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, zásahu do práva na soukromí a případně též do dobré pověsti a v případě fyzických osob též v porušování nedotknutelnosti obydlí (v širokém slova smyslu zahrnujícím i prostory určené k podnikání).

[12] Jakkoliv daňovou kontrolu nelze volně zaměňovat se státní kontrolou prováděnou Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, je podle názoru šestého senátu podobnost obou institutů dostatečná na to, aby bylo nutno výše citované závěry rozšířeného senátu vztáhnout i na státní kontrolu. Také se zahájením státní kontroly jsou totiž pro kontrolovanou osobu spojeny určité povinnosti [srov. § 11 a násl. zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, resp. nově § 7 a násl. zákona č. 255/2012 o kontrole (kontrolní řád)] a za jejich nesplnění hrozí kontrolované osobě sankce. Nejvyšší správní soud tedy musí zaujmout východisko, že k zásahu do práv ze strany žalované formálně došlo, a je tedy namístě se ptát, zda šlo o zásah zákonný či nikoliv.

[13] Ani v této otázce však odůvodnění krajského soudu není přiléhavé, neboť ten se pokusil založit svou argumentaci na oprávnění žalované kontrolovat prodávané pečivo (s odvoláním na výše citovaný rozsudek zdejšího soudu č. j. 4 As 80/2013 - 49). Jelikož tato kompetence podle názoru krajského soudu ze zákona nesporně vyplývá, bylo povinností stěžovatelky takovou kontrolu ve své prodejně umožnit. Tato úvaha, jakkoliv právně správná, však neodpovídá skutkovým okolnostem případu. Je pravda, že předmět kontroly je v úvodní části kontrolního protokolu vymezen velmi obecně, jako *„komplexní kontrola dodržování požadavků nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. 1. 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 ze dne 29. 4. 2004, o hygieně potravin, a zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v platném znění.“* Avšak z dalšího textu jednoznačně vyplývá, že podnětem k provedení kontroly byla domněnka, že *„na provozovně jsou uváděny do oběhu nebalené potraviny: masné výrobky, sýry, výrobky studené*

kuchyně a nebalené výsekové maso a droby“ (tyto skutečnosti inspektoři předběžně zjistili pohledem z prostor přístupných zákazníkům). Na téže straně protokolu je pak možno se dočíst, že inspektoři seznámili vedoucí prodejny s předmětem kontroly, přičemž mělo jít o „kontrolu masných výrobků a dodržování chladírenského řetězce“. Předmětem kontroly v posuzovaném případě tedy byl prodej živočišných produktů (o pečivu chybí v protokolu jakákoliv zmínka) a krajský soud si tudíž měl položit otázku, zda žalovaná byla oprávněna provádět i takto zaměřenou kontrolu. Na tuto spornou otázku však již mezitím šestý senát Nejvyššího správního soudu odpověděl ve svém výše citovaném rozsudku č. j. 6 Ads 87/2013 - 131, kde provedl komplexní interpretaci vzájemného vztahu § 16 odst. 1 písm. b) a písm. c) zákona o potravinách. Nejvyšší správní soud se zde vyrovnal i s právním náhledem stěžovatelky na interpretaci citovaných ustanovení, proto její názory na tuto otázku obsažené v kasační stížnosti nepovažoval šestý senát za nutné podrobněji rekapitulovat. Závěry uvedeného rozsudku – který pochopitelně nemohl být krajskému soudu v době jeho rozhodování znám – lze shrnout a aplikovat na nyní posuzovaný případ následujícím způsobem.

[14] Státní zemědělská a potravinářská inspekce má při výrobě a uvádění potravin do oběhu působnost obecnou, naopak orgány veterinární správy mají působnost speciální, která obecnou působnost vylučuje. Tato speciální působnost veterinární správy je dána při kontrole potravin živočišného původu (což jsou nepochybně i masné výrobky a sýry) v prodejnách a prodejních úsecích, kde zároveň dochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny. Již z tohoto rozdělení je možné učinit prvotní závěr, že pokud by se žalovaná omezila jen na kontrolu potravin jiného než živočišného původu (v daném případě pečiva), pak by svou působnost nepochybně nepřekročila a stěžovatelka by byla povinna její kontrolu strpět a do prodejny ji vpustit. To se však v daném případě nestalo – žalovaná vyjevila úmysl kontrolovat potraviny živočišného původu (masné výrobky), a je tudíž nutno se ptát, zda v daném případě byla vyloučena speciální působnost orgánů veterinární správy, což by skýtalo prostor pro uplatnění působnosti žalované. Stěžovatelka se totiž mylí, pokud v kasační stížnosti dovozuje, že žalovaná (Státní zemědělská a potravinářská inspekce) nemůže za žádných okolností kontrolovat prodej potravin živočišného původu a musí se vždy omezit výhradně jen na kontrolu ostatních potravin (typicky rostlinného původu). V těch prodejnách a prodejních úsecích, kde nedochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny, kontroluje totiž veškeré potraviny (včetně potravin živočišného původu) právě žalovaná, neboť speciální působnost orgánů veterinární správy se zde neuplatní.

[15] Klíčovou otázkou pro rozhranění působnosti mezi orgány veterinární správy a Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci zůstává tedy výklad sousloví „úprava masa, mléka, ryb, drůbeže či vajec“ a „prodejní úsek“. Tyto pojmy vyložil šestý senát ve svém výše citovaném rozsudku č. j. 6 Ads 87/2013 - 131 s ohledem na smysl a účel rozdělení kompetencí mezi oba orgány státní správy, který shrnul takto: „Potraviny, s nimiž zákon o potravinách v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 spojuje speciální působnost orgánů veterinární správy, jsou vzhledem k absenci tepelné či jiné technologické úpravy mikrobiologicky rizikovější, než potraviny, jejichž výrobní proces už byl dokončen ve výrobním závodě mimo provozovnu žalobkyně. Proto i jiné potraviny živočišného původu, které se nacházejí ve stejných prodejnách nebo prodejních úsecích, kontrolují orgány veterinární správy.“ Proto je podle názoru šestého senátu nutno „úpravou“ rozumět „jakýkoli zásah do nebalené čerstvé potraviny uvedené v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách, spojený s rizikem kontaminace, bude se tedy

nepochybně jednat i o krájení masa.“ Úpravou masa je tudíž nutno rozumět jakýkoliv zásah do masa v tepelně či podobným způsobem nezpracovaném stavu (krájení tepelně opracovaných výrobků, např. salámů, tedy za takovou úpravu považovat nelze, porcování syrového masa však ano). Mezi stranami není sporu o tom, že v kontrolované prodejně stěžovatelky docházelo k úpravě masa ve výše vymezeném smyslu. Žalovaná sama ve vyjádření k žalobě uvedla, že prodejny stěžovatelky obsahují „úsek bourání, úprava a prodej čerstvého masa“. Jestliže by tedy kontrolovaná prodejna ve skutečnosti nebyla rozdělena na úseky ve smyslu zákona o potravinách, nepochybně by kompetentním orgánem k provádění kontroly prodeje veškerých potravin živočišného původu nebyla žalovaná, nýbrž orgány veterinární správy.

[16] Rozhodujícím pro posouzení tohoto případu je proto výklad pojmu „prodejní úsek“. Ten podle citovaného rozsudku šestého senátu může představovat jen *„trvale samostatná část prodejny, jež je zřetelně oddělena fyzicky, technologicky a zpravidla i personálně. Svou povahou se tedy prodejní úsek bude blížit samostatné prodejně.“* Oddělení musí být *„zřetelné natolik, aby minimalizovalo riziko kontaminace živočišných produktů mikrobiologickými vzorky z potravin uvedených v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách, tj. např. z čerstvého masa“* (podrobněji k tomu viz odstavec [15] citovaného rozsudku). Nejvyšší správní soud tak již ve své nedávné judikatuře vyloučil, že by za prodejní úseky, jež by byly samostatným předmětem kontroly ze strany žalované, bylo možné považovat prostory uvnitř jediného chladicího pultu vzniklé jeho rozdělením přepážkami (srov. cit. rozsudek č. j. 6 Ads 87/2013 - 131). Stejně tak nelze za samostatné úseky označit jednotlivé chladicí pulty (srov. rozsudek č. j. 6 Ads 89/2013 - 140 citovaný v replice stěžovatelky).

[17] Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že prodejny stěžovatelky jsou rozděleny do několika samostatných úseků, např. 1) úsek bourání, úprava a prodej čerstvého masa, 2) úsek prodeje tepelně opracovaných masných výrobků, 3) úsek prodeje lahůdkářských výrobků, 4) úsek prodeje pečiva. Tyto jednotlivé úseky musí být i z důvodu vyloučení kontaminace fyzicky odděleny, protože ke každému z nich se s ohledem na jeho specifickou rizikovost vztahují určité hygienické požadavky. Stěžovatelka v kasační stížnosti toto tvrzení popírá a uvádí, že o prodejních úsecích – tak, jak je vymezil výše Nejvyšší správní soud – nemůže být v jejích provozovnách řeč. Tento skutkový rozpor je zásadní. Pokud by totiž celá prodejna tvořila z hlediska možné křížové kontaminace syrových a tepelně opracovaných živočišných produktů jediný úsek, pak by žalované skutečně zbývala pouze kompetence kontrolovat prodej pečiva (příp. dalších potravin jiného než živočišného původu).

[18] Na tomto místě je nicméně třeba se v úvahách zastavit a učinit odbočku. Rozdělení určité prodejny na úseky tak, jak ho vymezil Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku č. j. 6 Ads 87/2013 - 131, představuje poměrně komplexní otázku. Posoudit splnění všech znaků samostatnosti určitého úseku (oddělenost fyzická, technologická a zpravidla i personální) je možné jen na základě kontroly vnitřního uspořádání celé provozovny a procesů, které v ní probíhají; to platí nepochybně pro první kontrolu v dané provozovně, ale vzhledem k možnosti změn organizace práce či uspořádání provozovny a jejího zázemí též pro kontroly následné. Takovouto komplexní fyzickou kontrolu však stěžovatelka žalované v předmětné prodejně provést neumožnila. Nejvyšší správní soud si v této souvislosti musel položit otázku, zda by vůbec bylo možno označit za nezákonný

takový zásah, kdy kontrolující orgán, resp. osoba nemá – a kvůli záměrné nesoučinnosti osoby, vůči níž je zásah prováděn, ani objektivně nemůže mít – dostatek informací pro posouzení zákonnosti svého zásahu. Kladná odpověď na tuto otázku by znamenala, že stěžovatelčin akt – poněkud nadneseně řečeno – „občanské neposlušnosti“ mohl být oprávněný a že krajský soud by nyní měl *ex post* posoudit, zda prodejna, jež byla předmětem kontroly, byla ve skutečnosti rozdělena na úseky či nikoliv, a podle toho vyhodnotit zákonnost zahájení kontroly ze strany žalované.

[19] Podle Nejvyššího správního soudu by však takovýto přístup nebyl správný. Jakkoliv i pouhé zahájení státní kontroly či jednotlivé její úkony mohou představovat nezákonný zásah, posouzení jejich nezákonnosti se od posouzení dokončené kontroly musí lišit. V případě zahájené a nedokončené státní kontroly je možné ji označit za nezákonný zásah jedině tehdy, jestliže v okamžiku, kdy kontrolovaná osoba odmítla umožnit další pokračování v kontrole, měl (resp. měl mít) již kontrolní orgán dostatek informací k tomu, aby mohl vyhodnotit zákonnost či nezákonnost svého postupu. Tak tomu bude například v případě, kdy ohlášený předmět kontroly je již ze své povahy mimo působnost kontrolního orgánu nebo kdy jde o opakovanou kontrolu zahájenou bez rozumného a závažného důvodu. Pokud by však až v dalším průběhu kontroly mohl kontrolní orgán získat poznatky nezbytné k posouzení tvrzení kontrolované osoby, že se nachází mimo rámec své působnosti, a přitom by mu kontrolovaná osoba získání těchto poznatků svým odmítavým postojem ke kontrole znemožnila, pak samotné zahájení kontroly a případnou snahu kontrolního orgánu pokračovat v ní (přesvědčováním kontrolované osoby, poučením o hrozící sankci apod.) za nezákonný zásah označit nelze.

[20] Posouzení zákonnosti státní kontroly, jejímuž dokončení kontrolovaná osoba zabránila, v sobě tudíž musí nutně obsahovat určitý subjektivní prvek – soud by měl posoudit, zda na základě toho, co v dané chvíli bylo kontrolnímu orgánu známo (včetně informací, které neznal, ale měl povinnost znát), byla jeho snaha pokračovat v kontrole důvodná a přiměřená okolnostem, nebo zda bylo jeho povinností v dané chvíli svůj zásah do práv kontrolované osoby ukončit. Jakkoliv z objektivního hlediska mohla mít kontrolovaná osoba pravdu, nelze jí přiznat právo odpírat součinnost kontrolnímu orgánu ještě předtím, než má tento orgán možnost si skutečnosti nutné k poznání této pravdy sám ověřit. Tím by se výjimečný projev „občanské neposlušnosti“ ponížil na běžný způsob komunikace občana se státní mocí přístupný každému, kdo je ochoten riskovat (a unést) případnou pozdější prohru před soudem v případě, že se mýlil. Také vynutitelnost práva v oblasti státní kontroly by se tím změnila v pouhou chiméru. Pokud by tyto otázky měl vůbec poprvé v režimu nalézacího řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem pravidelně posuzovat a zpětně hodnotit teprve soud, aniž by správní orgán měl možnost pro odepření součinnosti kontrolované osoby legalitu svého zásahu vyhodnotit, došlo by též k popření subsidiarity ochrany poskytované správním soudnictvím veřejným subjektivním právům (srov. zásadu vyjádřenou v § 5 s. ř. s.).

[21] Nyní je možno se v úvahách vrátit zpět k posuzovanému případu. V době provedení kontroly (19. září 2012) nepanovalo jasno v otázce prodejních úseků tak, jak na ni později ve výše citované judikatuře odpověděl Nejvyšší správní soud. Žalovaná by zřejmě posoudila otázku rozdělení provozovny na úseky v duchu svého tehdejšího (a jak se později ukázalo, nesprávného) náhledu, že samostatným úsekem může být i samostatný chladič box, ba i jeho samostatné části oddělené přepážkami (tento názor korigoval

Nejvyšší správní soud až ve své nedávné judikatuře). Naopak stěžovatelka při znemožnění vstupu do prodejny vycházela z názoru (taktéž nesprávného), který zastávala ještě i v kasační stížnosti, že žalovaná nemá ze zákona vůbec právo kontrolovat potraviny živočišného původu. Ve světle aktuální judikatury je dnes již možno konstatovat, že objektivně bylo pro možnost uplatnění pravomocí žalované rozhodné, zda předmětná prodejna byla rozdělena na prodejní úseky, či nikoliv. Tuto otázku mohla žalovaná posoudit jedinečně komplexní kontrolou uspořádání prodejny a procesů, které v ní probíhají (včetně otázek technologických a personálních, tedy např. získávání informací od zaměstnanců). Stěžovatelka jí toto posouzení znemožnila učinit, a tudíž sama způsobila, že zásah žalované – představovaný pouze formálním zahájením kontroly, rozhovorem s vedoucí prodejny a sepsáním kontrolního protokolu – nelze označit za nezákonný. V okamžiku, kdy žalovaná zásah prováděla, totiž ještě nemohla mít bez součinnosti se stěžovatelkou jako kontrolovanou osobou k dispozici informace, které by její působnost vylučovaly, a nelze jí tudíž klást k tíži, že usilovala o pokračování v kontrole.

[22] Zbývá posoudit, jak by měl Nejvyšší správní soud naložit s napadeným rozsudkem krajského soudu. Jakkoliv totiž jeho odůvodnění v kasačním přezkumu neobstálo, samotný zamítavý výrok lze po korekci důvodů Nejvyšším správním soudem aprobovat. Krajský soud sice založil svou argumentaci též na některých chybných skutkových předpokladech (kontrola vůbec neproběhla, jejím předmětem mohla být též kontrola pečiva), avšak základní úvahová linka odůvodnění rozsudku byla v zásadě správná – na nezákonnost nedokončené kontroly nelze nyní *ex post* usuzovat, jelikož stěžovatelka znemožnila její faktické provedení dříve, než se mohla otázka nezákonnosti postupu inspektorů projevit případným překročením jejich působnosti. Náhled Nejvyššího správního soudu se liší pouze v tom, že klíčovým faktem pro posouzení působnosti žalované nebyl druh kontrolovaného zboží (z protokolu jasně vyplývá, že nemělo jít o pečivo, nýbrž o masné výrobky), ale otázka rozdělení prodejny na samostatné úseky. Teprve pokud by stěžovatelka umožnila inspektorům získat potřebné informace k posouzení této otázky a oni by na základě jejich chybného vyhodnocení usilovali o pokračování v kontrole, bylo by možné hovořit o nezákonném zásahu. Krajskému soudu musí dát Nejvyšší správní soud za pravdu v tom, že stěžovatelka svým od počátku odmítavým postojem k provedení kontroly takového posouzení věci prakticky vyloučila.

[23] Nejvyšší správní soud samozřejmě zvažoval, zda potvrzením zamítavého výroku soudu první instance za současného nahrazení značné části jeho odůvodnění vlastními úvahami nezkrátí stěžovatelku na jejích procesních právech a neporuší zákaz překvapivých rozhodnutí. Vyšel nicméně z rozsudku zdejšího soudu ze dne 14. prosince 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 - 66 (ve kterém se pátý senát vyrovnal též s předcházejícím rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. dubna 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75 a který aproboval i Ústavní soud svým usnesením ze dne 24. března 2010 sp. zn. IV. ÚS 547/10). V něm se k možnosti nahrazení důvodů napadeného rozhodnutí odlišnými úvahami Nejvyššího správního soudu uvádí: „V případě zamítavého rozsudku krajského soudu založeného zcela nebo zčásti na nesprávných důvodech je podle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodující, zda je tento rozsudek přezkoumatelný, zda řízení před krajským soudem netrpělo žádnou procesní vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o věci samé, a zda současně může Nejvyšší správní soud postavit na jisto, že je výrok rozsudku krajského soudu v souladu se zákonem, aniž by přitom překročil rámec věci, jak byla definována nejen řízením o kasační stížnosti, ale i předcházejícím řízením žalobním

a řízením před správními orgány.“ Tyto úvahy, týkající se rozsudku soudu prvního stupně, jímž se zamítá žaloba proti rozhodnutí, lze podle názoru šestého senátu přiměřeně vztáhnout též na rozsudek první instance, kterým se zamítá žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu. Také zde platí, že při dodržení výše uvedených podmínek by vrácení věci soudu první instance jen proto, aby beze zbytku přejal právní názor Nejvyššího správního soudu, bylo „*absurdní a odporovalo by nejen principu rychlosti a hospodárnosti řízení, ale nebylo by v zájmu ani samotné stěžovatelky, neboť i tímto postupem by se jen oddalovalo vydání konečného rozhodnutí ve věci.*“ Jestliže by totiž krajský soud právní názor obsažený v kasačním rozsudku v novém rozhodnutí respektoval, musel by Nejvyšší správní soud opakovanou kasační stížnost proti němu jako nepřipustnou odmítnout [srov. § 104 odst. 3 písm. a) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) aplikovaným přiměřeně na základě § 120 s. ř. s.].

[24] Napadený rozsudek krajského soudu vyhodnotil Nejvyšší správní soud jako přezkoumatelný a neshledal žádné procesní vady v řízení před krajským soudem, jež by mohly mít vliv na jeho zákonnost. Se společným základním kamenem argumentace obou soudů, totiž že kontrola skončila dříve, než mohlo dojít k nezákonnému zásahu do práv stěžovatelky, měla stěžovatelka možnost v kasační stížnosti polemizovat a také to učinila. Argumentace Nejvyššího správního soudu obsažená v tomto rozsudku potvrzuje správnost zamítavého výroku krajského soudu a neposkytuje prostor pro doplnění skutkového stavu, jež by bylo způsobilé vysloveným právním názorem otrást. Z těchto důvodů nepřikročil Nejvyšší správní soud ke zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci se závazným právním názorem, nýbrž zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

IV. Náklady řízení

[25] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaná měla ve věci úspěch, podle obsahu spisu jí však žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 4. června 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu