



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Vinařství pod Martinkou s.r.o.**, se sídlem Francouzská 375/41, Brno, zast. JUDr. Pavlem Kratochvílou, advokátem se sídlem Žižkova 791, Kyjov, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2013, č. j. SZPI/AF728-13/2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 11. 2014, č. j. 62 A 67/2013 - 74,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozsudek krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalovaného

[1] Rozsudkem ze dne 13. 11. 2014, č. j. 62 A 67/2013 - 74, zamítl Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“), žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2013, č. j. SZPI/AF728-13/2013, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Brně (dále jen „inspekce“) ze dne 3. 5. 2013, č. j. SZPI/AA787-438/2013. Tímto bylo rozhodnuto tak, že víno Sylvánské zelené, jakostní víno s přívlastkem pozdní sběr, šarže č. 1222 (dále jen „víno Sylvánské zelené“), **nelze uvést do oběhu jako jakostní víno s přívlastkem** a dále že vína Ryzlink rýnský, jakostní víno s přívlastkem výběr z hroznů, šarže č. 1223, Sauvignon, jakostní víno s přívlastkem výběr

z hroznů, šarže č. 1224, Tramín červený, jakostní víno s přívlastkem výběr z hroznů, šarže č. 1225, Pálava/Veltlínské zelené, jakostní víno s přívlastkem výběr z hroznů, šarže č. 1226, CLARET, Cabernet Moravia, jakostní víno s přívlastkem pozdní sběr, šarže č. 1227, CLARET, Frankovka, jakostní víno s přívlastkem výběr z hroznů, šarže č. 1228, a Chardonnay, jakostní víno s přívlastkem pozdní sběr, šarže č. 1229 (dále jen „ostatní vína“), **nevyhověla požadavkům** zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vinohradnictví a vinařství“), a vyhlášky č. 323/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o vinohradnictví a vinařství (dále jen „vyhláška č. 323/2004 Sb.“). Podle žalovaného neobsahovala žádost o zařazení vína Sylvánské zelené do oběhu jako jakostního vína s přívlastkem požadavky stanovené v § 26 odst. 3 písm. g) a h) zákona o vinohradnictví a vinařství. Ostatní vína pak podle žalovaného nevyhověla požadavkům, které stanoví § 26 odst. 4 písm. a) zákona o vinohradnictví a vinařství a § 12 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 323/2004 Sb., neboť nebyla odebrána takovým způsobem, aby byla reprezentativní pro celou šarži vína předkládanou k zařazení, a žádost o jejich zařazení neobsahovala náležitosti, které stanoví § 26 odst. 3 písm. g) a h) zákona o vinohradnictví a vinařství.

[2] V žalobě stěžovatel především namítal, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná, že žádost o zařazení obsahovala zákonem požadované náležitosti a že podle § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství, rozhodne-li správní orgán o uvádění vína do oběhu, musí rozhodnout i o jeho zařazení. Stěžovatel také poukazoval na podjatost úřední osoby Ing. P., se kterým má negativní osobní vztah.

[3] Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že z rozhodnutí správních orgánů je seznatelné, jak a proč bylo ve věci stěžovatele rozhodnuto. Proto skutečnost, že ve výrocích rozhodnutí absentuje odkaz na ustanovení právních předpisů, podle nichž bylo rozhodováno, nelze považovat za vadu, která by způsobovala nezákonnost rozhodnutí. Krajský soud dále vyložil, že pokud § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství stanoví pravidlo, podle něhož *inspekce provede hodnocení vína a poté rozhodne, zda toto víno lze uvést do oběhu*, a na něj navazující pravidlo, podle kterého *pokud toto víno lze uvést do oběhu, inspekce rozhodne o jeho zařazení*, skutečnost, že komise pro zařazování vín předložená vína posoudí jako vyhovující a dle senzorického testu je „schválí“, nevylučuje odlišný závěr správního orgánu v rozhodnutí o zařazení, neboť opačnému závěru svědčí zásada materiální pravdy, jíž je ovládáno správní řízení a z které vyplývá, že podkladem pro rozhodnutí mohou být i jiné dokumenty než ty, které jsou výslovně uvedeny v zákoně. Tomuto závěru by nemohla bránit ani případná obvyklá praxe správního orgánu. Správní orgán postupoval v souladu se zákonem, pokud vyzval stěžovatele k doplnění žádosti z důvodu, že předmětná vína byla vyrobena z vín, která komisí pro hodnocení a zařazení vín již byla hodnocena, kterýžto údaj však v žádosti nebyl vyznačen. K námitce možnosti manipulace se vzorky poukázal krajský soud na to, že stěžovatel z této námitky nedovožoval žádné důsledky ani k ní nepřipojil žádný návrh důkazu. Námitku podjatosti úřední osoby Ing. P. vyhodnotil krajský soud jako nedůvodnou, protože ze správního spisu vyplynulo, že negativní osobní vztah, na který stěžovatel poukazoval, vznikl již před zahájením řízení a námitka podjatosti tedy měla být uplatněna dle § 14 odst. 2 věty první správního řádu bez zbytečného odkladu, což stěžovatel neučinil.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného k ní

[4] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností podanou v zákonné lhůtě. Důvody kasační stížnosti výslovně podřadil pod ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[5] K formálním nedostatkům rozhodnutí správních orgánů stěžovatel namítá, že se krajský soud dostatečně nezabýval argumentací uvedenou v žalobě, a poukazuje na ust. § 68 odst. 2 správního řádu, podle kterého je základní náležitostí rozhodnutí mimo jiné uvedení právních předpisů, podle nichž bylo rozhodováno. Výrok rozhodnutí musí být po obsahové stránce jasný, srozumitelný, přesný a určitý, aby mohl být závazný a vykonatelný. Pouze výrok rozhodnutí je pak vykonatelný správní exekucí.

[6] Ohledně postupu správního orgánu před vydáním prvostupňového rozhodnutí stěžovatel namítá, že v ust. § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství je jednoznačně zakotveno, že inspekce provede hodnocení vína a poté rozhodne, zda toto víno lze uvést do oběhu. O jednoznačnosti tohoto ustanovení svědčí i Organizační a jednací řád Komise SZPI pro hodnocení a zařizování vína ze dne 11. 1. 2012 (dále jen „organizační řád“), který upravuje postup inspekce při hodnocení a zařizování vína podle citovaného ustanovení. Podle čl. 5 odst. 2 organizačního řádu v případě, kdy by výsledky laboratorních rozborů provedené akreditovanými laboratořemi ve sledovaných znacích neodpovídaly požadavkům stanoveným předpisy ES nebo požadavkům stanoveným v prováděcích právních předpisech zákona, nebude toto víno předloženo k zařazení v komisi. Ředitel inspektorátu v Brně pak rozhodne v souladu s čl. 10 tohoto řádu, zda toto víno lze, nebo nelze uvádět do oběhu. Podle čl. 5 odst. 3 organizačního řádu výsledky laboratorních rozborů uvedené v protokolu o zkoušce, které jsou vydávány akreditovanou laboratoří, mohou být kontrolovány inspekcí nebo jí pověřeným subjektem. Zjištěné nedostatky, odchylky od povolených tolerancí jednotlivých metod nebo jiné nesrovnalosti mohou být důvodem k neuznání výsledků laboratorních rozborů. U akreditovaných laboratoří bude stran takových zjištění inspekce informovat orgán, který prováděl akreditaci laboratoře. Podle čl. 5 odst. 4 organizačního řádu má být ke kontrole výsledků rozborů vín v souladu § 12 odst. 1 písm. c) vyhlášky použit dílčí vzorek C. Z výše uvedeného podle stěžovatele vyplývá, že po hodnocení vína inspekce rozhodne, zda toto víno lze uvést do oběhu, a pokud lze, rozhodne o zařazení. Daný postup prokazatelně dotvrzuje i fakt ten, že dílčí vzorek C je určen organizačním řádem ke kontrole výsledků rozborů vín provedených akreditovanou laboratoří, který žadatel o zařazení přikládá k žádosti o zařazení. Stěžovatel v tomto směru odkazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které jsou vnitřní předpisy správního orgánu závazné. Podle jeho názoru je i ustálenou praxí správního orgánu po provedeném hodnocení vydat rozhodnutí o zařazení, což je jednoznačné i z čl. 10 odst. 3 organizačního řádu, podle kterého tajemník odpovídá za zpracování podkladů pro rozhodnutí o tom, zda lze víno uvést do oběhu, a o jeho zařazení. Podkladem pro rozhodnutí o zařazení vína je žádost, analytické rozborů, vyhodnocení výsledků podle údajů uvedených ve formulářích členů komise a zápis z jednání komise. Stěžovatel doplnil, že tajemníkem komise byl v daném případě Ing. B. P. Na základě čl. 10 odst. 3 organizačního řádu proto bylo povinností správního orgánu vydat rozhodnutí o zařazení. Za nesprávný považuje stěžovatel právní názor soudu i v

návaznosti na ust. § 27 a § 39 zákona o vinohradnictví a vinařství upravujících správní delikty.

[7] Dále stěžovatel rozporuje závěr krajského soudu, že žádost o zatřídění neobsahovala zákonem požadované náležitosti. Doklad o kontrole, který obsahuje informace o úplnosti žádosti, je veřejnou listinou, ve které kontrolní pracovník deklaruje zjištěný skutkový stav věci v souladu se zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. V případě, kdy by žádosti stěžovatele nesplňovaly zákonné náležitosti, nebyly by správním orgánem propuštěny k hodnocení. Kontrola zahájená dne 12. 4. 2013 byla podle stěžovatele za stavu, kdy hodnocení vín bylo provedeno dne 7. 3. 2013, pouze zcela účelovým úkonem majícím zakrýt nezákonný postup Ing. P. O tom dále svědčí i skutečnost, že se nejednalo o vína, která již byla zatříděna. A tudíž žádost o zatřídění vín nemohla obsahovat náležitosti uvedené v ust. § 26 odst. 11 zákona o vinohradnictví a vinařství. Žalovaný měl možnost, pokud měl za to, že vyhodnocená vína neodpovídají požadavkům na ně kladeným, ihned po vydání rozhodnutí o zatřídění tyto u výrobce odebrat a podrobit kontrole. Tak je i zavedena jednak správní praxe správního orgánu, ale zejména se jedná o jediný zákonný způsob dle zákona o vinohradnictví a vinařství. Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že není podstatná absence údaje v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, že dne 7. 3. 2013 proběhlo hodnocení vína, podle jehož výsledku všechna vína vyhověla, vyjma jednoho, které bylo sestupněno. Tato informace je podle stěžovatele zásadní, neboť od této skutečnosti se odvíjí otázka, kdy po hodnocení vydá správní orgán rozhodnutí o zatřídění. Co se týče namítané podjatosti Ing. P., měl podle stěžovatele sám správní orgán postupovat v souladu s ust. § 14 odst. 1 správního řádu, neboť spory mezi stěžovatelem a Ing. P. jsou mu léta známy.

[8] Konečně stěžovatel namítá nesprávnost závěrů krajského soudu, že nedošlo k manipulaci s kontrolními vzorky vína. Podle čl. 5 odst. 4 organizačního řádu bude ke kontrole výsledků rozborů vín v souladu s § 12 odst. písm. c) vyhlášky použit dílčí vzorek C. I z toho je jednoznačné, že po hodnocení vína inspekce rozhodne, zda toto víno lze uvést do oběhu, a pokud lze, rozhodne o zatřídění. Daný postup dotvrzuje, že dílčí vzorek C je určen ke kontrole výsledků rozborů vín provedených akreditovanou laboratoří. Pořízená fotodokumentace pak prokazuje manipulaci se vzorky vín, neboť je z ní zjevná absence pečeti, jimiž stěžovatel lahve v souladu s organizačním řádem opatřil. O manipulaci svědčí i korkové zátky, které zjevně přecházejí přes hrdlo lahví, za stavu, kdy zátkování je prováděno automatickou linkou. S dalšími námitkami, které se týkají nedostatečné identifikace v protokolech o zkoušce, se krajský soud nevypořádal. Stěžovatel na tomto místě odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu k odběru vzorků (např. rozsudek ze dne 20. 1. 2010, č. j. 9 Afs 78/2009 - 59). Tím, že krajský soud nepřipustil důkaz stěžovatelem navrhaným výsledkem svědků, byla porušena základní práva stěžovatele, zejména právo na spravedlivý proces.

[9] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Doplnil, že v prvoinstančním rozhodnutí není výslovně zachycena skutečnost, že vína stěžovatele byla na zasedání Komise dne 7. 3. 2013 senzoricky posouzena jako

pokračování

vyhovující, a tedy odpovídající zatřídění, které navrhoval stěžovatel v žádosti (s výjimkou vína Pálava/Veltlínské zelené, které bylo sestupněno). Žalovaný konstatuje, že se v tomto ohledu jedná toliko o popis průběhu řízení, tedy o rekapitulaci skutkového stavu; nejedná se tedy o odůvodnění rozhodnutí v užším slova smyslu. Pouze nedostatky takového odůvodnění (chybějící důvody rozhodnutí či jeho nesrozumitelnost) jsou přitom způsobilé založit nepřezkoumatelnost, potažmo nezákonnost správního rozhodnutí. Žalovaný navíc zdůrazňuje, že výstup z předmětného senzorického hodnocení je součástí spisového materiálu v dané věci a stěžovatel s ním byl v průběhu řízení prokazatelně řádně seznámen. Žalovaný rovněž uvedl, že se argumentací stěžovatele týkající se závažných osobních sporů a způsobu komunikace mezi Ing. H. a Ing. P. zabýval opakovaně v odůvodnění svého rozhodnutí.

[11] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[13] Podle spisu dne 5. 3. 2013 podal stěžovatel žádost o zatřídění 8 výše specifikovaných vín, jejíž přílohu tvořily protokoly o zkoušce o analytickém rozboru vína. Dne 8. 3. 2013 byl stěžovatel seznámen s výsledky senzorického hodnocení vína komisí inspekce a byla mu stanovena lhůta tří pracovních dnů k vyjádření. Dne 19. 4. 2013 bylo stěžovateli oznámeno rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí. Součástí správního spisu se tak staly protokoly o zkoušce č. O001-70355/13/A01 až O001-70355/13/A08. Dne 26. 4. 2013 bylo stěžovateli oznámeno další rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí. V tomto případě se jednalo o doklad o kontrole ze dne 12. 4. 2013, č. D009-70394/13, včetně jeho přílohy - evidenční knihy a fotodokumentace dílčích vzorků C předmětných vín ze dne 8. 3. 2013. Téhož dne byl stěžovatel vyzván k doplnění žádosti o zatřídění vína s odůvodněním, že bylo zjištěno, že stěžovatel předmětná vína vyrobil z vín, která již komisí hodnocena byla a dne 15. 2. 2013 bylo rozhodnuto o jejich zatřídění. Součástí správního spisu je i vyjádření stěžovatele k této výzvě, v němž uvádí, že tuto žádost nedoplní, neboť je perfektní, a kde se odvolává na doklad o kontrole ze dne 12. 4. 2013, č. D009-70394/13, v němž se podle stěžovatele uvádí, že žádost byla podána kompletní. Dne 3. 5. 2013 inspekce vydala již uvedené rozhodnutí, kterým žádosti stěžovatele nevyhověla. Ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí inspekce uvedla ustanovení zákona o vinohradnictví a vinařství upravující náležitosti, která podle ní jeho žádost stěžovatele neobsahovala, nebo požadavky, kterým posuzovaná vína nevyhověla. Výrok je formulován tak, že není pochyb o tom, jakým způsobem a o čem inspekce rozhodla. To platí i pro výrok rozhodnutí žalovaného. Správní soudy přitom mohou správní rozhodnutí zrušit pro procedurální pochybení pouze v případě, že jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, č. j. 2 Afs 89/2007 - 65) Jak již Nejvyšší správní soud judikoval, „chybějící základní náležitosti rozhodnutí (např. neuvedení

právního předpisu ve výroku) tak sice představují vadu rozhodnutí, avšak zjevně nikoli vadu natolik intenzivní, aby po účastnících nebylo možno spravedlivě žádat, aby rozhodnutí respektovali a aby bylo možno usuzovat na neexistenci takového rozhodnutí“ (rozsudek ze dne 25. 9. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 63). Nejnověji k obdobným závěrům dospěl i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 14. 7. 2015, v němž uvedl:

„[16] Je třeba zároveň uvést, že konkrétní podobu výrokové části rozhodnutí, tedy např. její grafické či jiné rozlišení na záhlaví (návětí) a výrok (enunciát), zákon výslovně nestanoví. Rozčlenění výrokové části je tedy do značné míry ovlivněno aplikační praxí a různé orgány mohou používat různé varianty grafického a obsahového členění, za předpokladu, že jsou naplněny požadavky uvedené v § 68 odst. 1 a 2. Často správní orgány (ostatně i soudy, srov. též § 54 odst. 2 s. ř. s. a § 157 odst. 1 o. s. ř.) koncipují výrokovou část ze syntaktického hlediska jako jedinou větu, v jejíž uvozovací části sdělí označení správního orgánu, účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu a předmět řízení; tato část končí slovy „rozhodl takto“ (případně „vydal toto rozhodnutí“) a dvojtečkou. Po tomto návěti (záhlaví) následuje samotný výrok či výroky rozhodnutí, včetně výroku o nákladech řízení a vedlejších ustanovení. Lze si ovšem představit, že by správní orgán nerozdělil výrok a návětí a všechny náležitosti výrokové části rozhodnutí požadované § 68 odst. 3 správního řádu by byly obsaženy ve výroku. I takový postup správního orgánu, pokud by nebyl na újmu srozumitelnosti rozhodnutí (viz níže), by byl v souladu se zákonem.

[17] Správní řád nestanoví, že odkaz na právní ustanovení, podle něhož je rozhodnutí vydáváno, má být uveden přímo ve výroku. Je proto třeba ve shodě se zněním § 68 odst. 2 správního řádu vycházet z toho, že stačí, pokud je tento odkaz uveden ve výrokové části, a to včetně jejího návěti (záhlaví).

[18] Je však nutné zdůraznit, že takovýto postup správního orgánu nesmí mít za následek, že by z jeho rozhodnutí nebylo jednoznačně seznatelné, jaký byl předmět řízení před správním orgánem, jakým způsobem o něm bylo rozhodnuto a podle jakých právních ustanovení. Pokud by tomu tak bylo (např. jednotlivé dílčí podčásti výrokové části rozhodnutí by byly ve vzájemném nesouladu, případně by byly příliš obecné až bezobsažné), pak by to vedlo k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.“

[14] Ustanovení § 67 správního řádu pak vyjadřuje pouze obecnou zásadu enumerativnosti státních pretenzí, z níž nelze dovozovat konkrétní důsledky porušení zákona správním orgánem. Rozhodně pak z této zásady nevyplývá univerzálně platné pravidlo, že jakékoliv sebemenší formální pochybení správního orgánu musí vést ke zrušení jeho rozhodnutí soudem, respektive že vylučuje vykonatelnost správního rozhodnutí. V posuzované věci nemohl být stěžovatel nijak zkrácen na svých právech, neboť nemohl být v pochybnostech, jaké rozhodnutí mu bylo doručeno a jakým způsobem správní orgán věc posoudil. Tento závěr ostatně dokládá i skutečnost, že stěžovatel závěry rozhodnutí inspekce podrobně rozporoval v odvolání proti tomuto rozhodnutí. Ani z argumentace stěžovatele v kasační stížnosti není zřejmé, jakým způsobem by mělo k dotčení jeho práv dojít.

[15] Co se týče postupu při zařazení vína, § 26 odst. 1 zákona o vinohradnictví a vinařství stanoví, která vína podléhají zařazení. Náležitosti žádosti jsou stanoveny v § 26 odst. 3 téhož zákona. Žádost o zařazení vína musí obsahovat kromě náležitostí stanovených správním řádem a) identifikační číslo osoby, b) obchodní označení vína určeného k zařazení, popřípadě uvedení roku sklizně vinných hroznů a názvu odrůdy,

pokračování

případně odrůd, c) množství zařídovaného vína v litrech, d) označení všech nádob, ve kterých je víno příslušné šarže, uvedené v žádosti o zařídění vína, skladováno v době odběru vzorků vína, nebo počet naplněných lahví a místo jejich uložení v době odběru vzorků zařídovaného vína, e) vinařskou oblast, případně vinařskou podoblast, ze které víno pochází, f) označení šarže, g) požadované zařídění vína; u vína s přívlastkem druh a číslo dokladu, kterým byl ověřen původ, cukernatost a hmotnost, popřípadě odrůda nebo směs odrůd anebo napadení ušlechtilou plísní šedou *Botrytis cinerea* P. vinných hroznů, z nichž bylo víno vyrobeno, h) obchodní označení vína již dříve zaříděného, které bylo použito k výrobě vína uvedeného v žádosti, dále jeho šarže, množství v litrech a evidenční číslo jakosti.

[16] Podle § 26 odst. 4 zákona o vinohradnictví a vinařství před podáním žádosti o zařídění vína výrobce a) provede odběr vzorků vína za účelem provedení rozboru vína; po odběru vzorků již nelze toto víno scelovat, ani s ním provádět žádné jiné technologické nebo enologické postupy nebo ošetření, s výjimkou těch, které vyžaduje obvyklá péče o víno, a b) zajistí na svoje náklady rozbor vína v akreditované laboratoři (dále jen „laboratoř“) akreditovanými metodami stanovenými pro rozbor vína právními předpisy. Podle § 26 odst. 6 zákona o vinohradnictví a vinařství po doručení výsledků rozboru vína z laboratoře podá výrobce žádost podle odstavce 3 inspekci (prvostupňovému orgánu); k žádosti přiloží a) výsledky rozboru vína z laboratoře na jednotlivé šarže vína podle předpisů Evropské unie, b) doklad o zaplacení správního poplatku podle zvláštního právního předpisu.

[17] Podle § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství inspekce provede hodnocení vína a poté rozhodne, zda toto víno lze uvést do oběhu. Pokud toto víno lze uvést do oběhu, inspekce rozhodne o jeho zařídění. U jakostního vína a jakostního vína s přívlastkem je součástí zařídění i uvedení příslušného druhu. Podle § 26 odst. 12 zákona o vinohradnictví a vinařství prováděcí právní předpis stanoví způsob odběru a velikost vzorků vín uvedených v § 26 odstavci 1 téhož zákona a přípustné odchylky od výsledků rozboru z laboratoře.

[18] Co se týče postupu inspekce při rozhodování o uvedení vína do oběhu a jeho zařídění, vychází argumentace stěžovatele v podstatě výhradně ze znění organizačního řádu. K jeho závaznosti je možno odkázat na závěry právní teorie a jejich praktickou aplikaci v rozhodovací činnosti soudů. Věda správního práva rozeznává z hlediska forem činnosti veřejné správy dvě skupiny aktů, které jsou zaměřeny dovnitř veřejné správy a nepůsobí navenek vůči adresátům veřejnosprávního působení. Jde jednak o vnitřní akty normativní, označované též jako interní normativní instrukce nebo normativní akty řízení či vnitřní předpisy, jednak o vnitřní individuální pokyny, které doktrína označuje též jako individuální služební akty (viz Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, Masarykova univerzita, Brno 2007, s. 265 – 266, 274 a 279). Obě tyto skupiny interních aktů mají společné, že se obrací dovnitř veřejné správy, a liší se v tom, zda se jedná o akty obecné, či individuální. Vnitřní předpisy nejsou právní normou, neboť jim především chybí obecná právní závaznost. Zavazovat mohou pouze podřízené orgány a osoby ve vnitřních vztazích veřejné správy, přičemž jejich vydávání je uskutečňováním oprávnění řídit činnost podřízených subjektů a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se pokyny nadřízených subjektů (viz Boguszak, J., Čapek, J., *Teorie práva*. Praha: Codex

Bohemia, 1997, s. 74). Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu (viz Hendrych, D. Správní právo. Obecná část. C. H. Beck, Praha 2003, s. 113). Z toho vyplývá, že vnitřní předpisy mohou primárně ukládat úkoly a pokyny pouze těm, kteří podléhají řídicí pravomoci toho, kdo vnitřní předpis vydává. Není na druhou stranu vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti úřadu jako provedení předpisu úřadu vyššího; mohou v nich být stanoveny interní toky informací a konkrétní instrukce. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 - 251 (publikovaný pod č. 1383/2007 Sb. NSS), dospěl k závěru, že *„pokud se ohledně postupů celních orgánů, k nimž jsou zmocněny zákonem, který jinak není regulován obecně závazným pravidlem chování, vytvořila správní praxe a tato je nepochybně všeobecně dodržována, nelze než konstatovat, že pro správní orgán je taková správní praxe právně závazná“*. V rozsudku ze dne 4. 11. 2009, č. j. 9 Afs 71/2009 - 55, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„je sice pravdou, že pokyny ministerstev nejsou obecně závaznými právními předpisy, nicméně správní orgány jsou povinny se jimi ve své správní praxi řídit, to neplatí pouze v případě, že by se taková praxe neslučovala s obecně závaznými právními předpisy“*. Aprobovat však lze jedinečně takovou správní praxi, která je v souladu se zákonem, neboť z jeho mezí se nemohou vnitřní předpisy odchýlit. Jak k tomu uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 3. 2015, č. j. 5 Afs 43/2013 - 26, *„(ž)ádnými vnitřními předpisy nelze zavazovat soudce, neboť ti jsou při výkonu své funkce nezávislí (čl. 82 odst. 1 Ústavy ČR) a při svém rozhodování jsou vázáni pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, přičemž jsou oprávněni posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou (čl. 93 odst. 1 Ústavy ČR)“*.

[19] Krajský soud tudíž správně posuzoval procesní postup inspekce perspektivou ustanovení § 26 zákona o vinohradnictví a vinařství, se kterými nemůže být bližší úprava řízení v organizačním řádu v rozporu. Stěžovatel v žalobě i v kasační stížnosti dovozuje takový výklad citovaných ustanovení, podle něhož, pokud komise pro zařizování vín předložená vína posoudí jako vyhovující a dle výsledku senzorického testu navrhne jejich zařazení, rozhodne inspekce v duchu tohoto posouzení. Podle něj není možné, aby inspekce ještě ověřila identitu zařizovaných vín a rozhodla odlišně od závěrů, ke kterým dospěla komise.

[20] K vypořádání této námitky je nutné se nejprve zabývat otázkou posloupnosti jednotlivých fází procesu zařazení vína v širším smyslu, jak jej upravuje § 26 zákona o vinohradnictví a vinařství. Z ust. § 26 odst. 8 je zřejmé, že se proces zařazení skládá z rozhodování o tom, zda lze víno uvést do oběhu, a z rozhodování o zařazení vína v užším smyslu, kterým je potvrzení požadovaného zařazení, sestupnění vína či jeho vyřazení z oběhu. Tyto dvě fáze na sebe přirozeně navazují, neboť je nadbytečné rozhodovat o zařazení vína, není-li je možné uvést na trh. Skutečnost, že komise pro zařizování vín hodnotí předložená vína i z hlediska jejich zařazení již před rozhodnutím o tom, zda je možné vína uvést na trh, nic nemění na tom, že jsou obě výše uvedené fáze zařazení oddělené, respektive mají odlišný předmět posouzení. Jak správně uvedl krajský soud, je posouzení komise podkladem rozhodnutí inspekce, která rozhoduje o zařazení vína i o uvedení vína do oběhu ve správním řízení podle norem správního řádu

pokračování

v návaznosti na § 26 odst. 3 zákona o vinohradnictví a vinařství. Při rozhodování inspekce nevychází toliko z posouzení provedeného komisi, ale provádí dle dikce § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství hodnocení předloženého vína. Takové hodnocení předpokládá určitý stupeň aktivity inspekce namísto pouhého pasivního převzetí výsledků laboratorního rozboru, který žadatel přikládá k žádosti o zařídění vína. Proto také § 26 odst. 12 zákona o vinohradnictví a vinařství odkazuje na prováděcí právní předpis co do podrobné úpravy způsobu odběru a velikost vzorků vín a přípustné odchylky od výsledků rozboru z laboratoře. Zároveň je patrné, že toto ustanovení předpokládá ověření předložených výsledků laboratorního rozboru.

[21] Zmíněným prováděcím předpisem je vyhláška č. 323/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o vinohradnictví a vinařství (dále jen „vyhláška“). Podle § 12 odst. 1 vyhlášky se odběr vzorků vína podle § 26 odst. 4 zákona o vinohradnictví a vinařství provádí tak, že se odebere a) dílčí vzorek A pro potřebu rozboru z laboratoře - jedna láhev o minimálním objemu 1 litr, u vína již nalahvovaného tolik lahví, aby jejich celkový objem činil nejméně 1 litr, b) dílčí vzorek B pro smyslové hodnocení vína - jedna láhev o minimálním objemu 0,5 litru, u vína již nalahvovaného tolik lahví, aby jejich celkový objem činil nejméně 0,5 litru, c) dílčí vzorek C k uložení jako referenční vzorek u inspekce k případnému prověření výsledků rozborů z laboratoře nebo k ověření identity zařidňované šarže vína nebo jako záložní vzorek ke smyslovému hodnocení vína v případě, že by byl dílčí vzorek B nevyhovující po korku - jedna láhev o minimálním objemu 1 litr, u vína již nalahvovaného tolik lahví, aby jejich celkový objem činil nejméně 1 litr. Podle § 12 odst. 2 vyhlášky č. 323/2004 Sb. předkládané dílčí vzorky vína A, B a C musí být odebrány takovým způsobem, aby byly reprezentativní pro celou šarži vína předkládanou k zařídění.

[22] Při rozhodování, zda lze víno uvést do oběhu, tak má inspekce k dispozici několik podkladů pro rozhodnutí. Prvním z nich je žádost stěžovatele spolu s výsledky laboratorního posouzení, druhým jsou výsledky smyslového hodnocení vína, třetím mohou být výsledky posouzení referenčního vzorku k případnému prověření výsledků rozborů z laboratoře nebo k ověření identity zařidňované šarže. Ve svém rozhodnutí se musí inspekce vypořádat se všemi podklady a při posuzování, zda lze víno uvést do oběhu, nemůže vyjít výhradně ze závěrů senzorického testu a doporučení komise k zařídění přeloženého vína, neboť takový postup by nezohledňoval všechny zjištěné skutečnosti. Výklad ust. § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství je podle Nejvyššího správního soudu jednoznačný a odpovídá závěrům krajského soudu i žalovaného.

[23] Tento výklad stěžovatel v kasační stížnosti rozporuje toliko poukazem na znění organizačního řádu. Ten ovšem správnost postupu inspekce nevyvrací, ale naopak potvrzuje. Čl. 5 odst. 3 organizačního řádu, kterého se stěžovatel dovolává, potvrzuje, že je možné, aby inspekce nebo jí pověřený subjekt kontrolovali výsledky laboratorních rozborů, které žadatel přikládá k žádosti o zařídění vína. Zjištěné nedostatky, odchylky od povolených tolerancí jednotlivých metod nebo jiné nesrovnalosti mohou být důvodem k neuznání výsledků laboratorních rozborů. K tomu došlo i v posuzovaném případě, protože kontrolou referenčního vzorku byly zjištěny rozdílné výsledky, než které stěžovatel doložil ve výsledcích kontrolního rozboru, který provedla jím oslovená laboratoř. Čl. 5 odst. 4 organizačního řádu pak počítá právě s tím, že při kontrole výsledků

rozboru vín podle § 12 odst. 1 písm. c) vyhlášky bude použit dílčí vzorek C, tedy vzorek, který inspekce využila jako referenční pro ověření předložených výsledků. Nelze seznat, že by z citovaných ustanovení vyplývalo odlišné posouzení postupu inspekce při zatřídění předloženého vína, než k jakému dospěl krajský soud. Tato ustanovení tudíž nijak nerozpoučují výše podaný výklad § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství, tedy že inspekce nejprve na základě všech shromážděných podkladů rozhoduje o tom, zda je možné uvést víno do oběhu - a poté o samotném zatřídění vína.

[24] Rovněž při rozhodování o samotném zatřídění vína je inspekce povinna zohlednit všechny podklady. Ty vymezuje čl. 10 odst. 3 organizačního řádu (žádost, analytické rozborů, vyhodnocení výsledků podle údajů uvedených ve formuláři členů komise a zápis z jednání komise). Z uvedeného výčtu podkladů nijak nevyplývá, že by rozhodnutí o zatřídění vína mělo následovat bezprostředně po senzorickém posouzení vína nebo že by nebylo závislé na předchozím rozhodnutí o tom, že je možné víno uvést na trh. Jak bylo osvětleno, časová posloupnost jednotlivých fází zatřídění vína je upravena již na zákonné úrovni. Pokud není rozhodnuto o tom, že je možné víno uvést na trh, pak není splněna podmínka, aby vůbec inspekce rozhodovala o zatřídění vína - a tedy nemůže při tomto rozhodování zohlednit ani podklady uvedené v čl. 10 odst. 3 organizačního řádu. Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani blíže nekonkretizovanou námitku rozporu závěru podaného krajským soudem s ust. § 27 a § 39 zákona o vinohradnictví a vinařství.

[25] Z výsledků rozborů vzorků C předloženého vína v posuzovaném případě bylo zjištěno, že tyto vzorky neodpovídají vzorkům předloženým stěžovatelem akreditované laboratoři. Inspekce došla k závěru, že výsledky laboratorního posouzení, které stěžovatel přiložil k žádosti, se netýkají vín, která byla hodnocena v senzorickém testu. Nebylo proto možné dospět k závěru, že vzorky A, B a C byly reprezentativní pro celou šarži předkládaného vína, což je podmínka stanovená zákonem pro jeho zatřídění, a dále bylo z evidenčních knih zjištěno, že stěžovatel předložená vína vyrobil z vín, která již komisí hodnocena byla, přičemž došlo i k jejich zatřídění.

[26] Stěžovateli bylo nejprve umožněno reagovat na zjištěné skutečnosti, protože byl dne 19. 4. 2013 seznámen s výsledky laboratorních rozborů, a následně byl dne 26. 4. 2013 vyzván, aby doplnil žádost o zatřídění předloženého vína v kolonce opakovaně zatříděvané víno o původní evidenční číslo jakosti a číslo ověření. Tento postup je zcela logickou reakcí inspekce na výše uvedená zjištění. Pokud stěžovatel na tuto výzvu odpověděl, že svoji žádost o zatřídění předloženého vína považuje za perfektní, což podle jeho přesvědčení dokládá doklad o kontrole ze dne 12. 4. 2013, ve kterém inspekce uvedla, že byla podána kompletní žádost včetně příloh, lze mu přisvědčit v tom, že jeho žádost byla perfektní do té míry, že umožňovala rozhodnout o zatřídění „nového“ vína, tedy vyhovět požadavkům stěžovatele v žádosti. S ohledem na zásadu hospodárnosti řízení nebylo na místě, aby inspekce přistoupila k laboratornímu vyhodnocení referenčních vzorků, pokud by žádost stěžovatele nebyla úplná ve vztahu k tomu, co v ní stěžovatel deklaroval. V průběhu kontroly referenčních vzorků, kdy byl vyhotoven výše uvedený doklad o kontrole, nebylo zřejmé, že předložená vína byla vyrobena z vín již zatříděných. Nicméně následně bylo zjištěno, že předmět řízení neodpovídá deklarovanému stavu a že ve skutečnosti je třeba rozhodnout o zatřídění vína již hodnoceného. Protože žádost neobsahovala požadavky pro opakovaně zatříděvané víno, vyzvala inspekce stěžovatele

pokračování

k jejímu doplnění a uvedla důvody pro doplnění žádosti, tedy výsledky zpracování evidenčních knih. Postup inspekce tak neshledal Nejvyšší správní soud závadným.

[27] Protože stěžovatel žádost o zařazení vína nedoplnil ve smyslu výše uvedené výzvy s ohledem na zjištěný stav, nebylo možné rozhodnout kladně o uvedení vína na trh a ani o jeho zařazení. Odůvodnění napadeného rozsudku je v tomto směru podrobné, jasné a přesvědčivé. Úvaha stěžovatele, že inspekce, pokud měla za to, že vyhodnocená vína neodpovídají požadavkům na ně kladeným, měla ihned po vydání rozhodnutí o zařazení tyto u výrobce odebrat a podrobit kontrole, neodpovídá provedenému výkladu zákonných ustanovení a logice postupu dle § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství. Zařazení vína, které nelze uvést na trh, je nejen zbytečné, ale za stavu, kdy již správní orgán prokázal, že vzorky vína předloženého k zařazení nebyly odebrány takovým způsobem, aby byly reprezentativní pro celou šarži vína, i nezákonné. Inspekce by rozhodnutí o zařazení předloženého vína za dané skutkové situace vědomě zatížila nezákonností, neboť zařadit lze jen taková vína, která splňují zákonné požadavky. Nadto by nerespektovala ani povinnost podniknout všechny potřebné kroky, aby bylo zabráněno neoprávněnému používání chráněných označení původu a chráněných zeměpisných označení, kterou ukládá čl. 118m odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, který m se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty. Stěžovatel k postupu inspekce poukazoval na rozdílnou správní praxi, ovšem neuvedl žádné konkrétní obdobné případy, které by byly rozhodovány rozdílně.

[28] Jak krajský soud správně uvedl, samotné údaje v evidenčních knihách, z nichž má podle žalovaného vyplývat, že předložená vína již v minulosti zařazena byla, stěžovatel nezpochybňoval. Jeho námitky ohledně hodnocení předloženého vína směřovaly nikoliv ke zjištěným hodnotám, ale k tomu, že byly testovány jiné vzorky, než které stěžovatel předložil. Co se týče námitky manipulace s referenčními vzorky vína, ze spisu vyplývá, že se identifikační údaje z protokolu o zkoušce týkající se jednotlivých vín shodují. Součástí spisu jsou i fotografie těchto vzorků, na kterých jsou rovněž uvedeny tytéž identifikační údaje jako v žádosti. Z fotografií ani z průběhu testování vzorků nejsou patrné skutečnosti, které by vnašely pochybnosti, že by ověření referenčních vzorků proběhlo nestandardním způsobem nebo v jeho průběhu došlo k manipulaci se vzorky. Průběh odběru vzorků a jejich označování je detailně popsán v dokladu o kontrole ze dne 12. 4. 2013, ke kterému se zástupce stěžovatele pouze zeptal na důvod kontroly a vyjádřil se ke vzorku jednoho z druhů vína, že je ve vůni a chuti nevyhovující, protože má pachutí po korku, ale nebylo a ani nebude uváděno do oběhu. Z dokladu o kontrole neplyne, zda byly jednotlivé odebrané vzorky zapečetěny nebo v jakém stavu byly korky na jednotlivých lahvích, tedy zda byly lahve uzavřeny automatickou linkou, nebo ručně.

[29] Zde je třeba podotknout, že stěžovateli svědčí ochrana při provádění kontroly, kterou mu poskytuje ust. § 16 odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb., podle kterého na žádost kontrolované osoby orgán dozoru připraví kontrolní vzorek za její účasti, který rozdělí na dva duplikátní vzorky o stejné velikosti, z nichž jeden ponechá kontrolované osobě a druhý si ponechá orgán dozoru. Vzorky se zapečetí, označí a uchovávají způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem. O tomto postupu provede orgán dozoru písemný záznam. Podle dokladu o kontrole ze dne 12. 4. 2013 jednatel stěžovatele této

možnosti využil a ze všech odebíraných vín byl vytvořen duplikátní vzorek, který byl stěžovateli zanechán. Doklad o kontrole potvrdili pracovníci inspekce i dva jednatele stěžovatele. Je-li mezi stěžovatelem a žalovaným sporné, zda opatřené revizní vzorky byly opatřeny pečeti a zda s nimi bylo manipulováno, pak stěžovateli nic nebrání, aby ve svůj prospěch využil právě pořízených duplikátních vzorků, jejichž analýza by přisvědčila námitce, že se vzorky bylo manipulováno. Jinak lze přisvědčit krajskému soudu, že stěžovatel neuvádí významné okolnosti, jež by vzbuzovaly pochybnosti v tom směru, že se vzorky bylo manipulováno. Se souvisejícími námitkami stěžovatele se podrobně vypořádal i žalovaný ve svém rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se pak plně ztotožnil se závěrem krajského soudu, že za tohoto stavu nebylo třeba dokazovat žalobcem navrhovaným výsledkem svědků, protože postup ve správním řízení je dokumentován obsahem správního spisu. Stěžovatel v žalobě neuvedl, které konkrétní skutečnosti by měl výsledkem navržených svědků prokázat či vyvrátit, ale opět setrval pouze v rovině obecné argumentace zásadami legality postupu správního orgánu.

[30] Otázky vzájemných antipatií jednatele stěžovatele a Ing. P. mohly být předmětem řádně a včas uplatněné námítky podjatosti. O tom, že Ing. P. je úřední osobou, která věc u prvostupňového orgánu administruje, věděl stěžovatel již ode dne 8. 3. 2013, kdy mu byla doručena písemnost podepsaná Ing. P. z pozice tajemníka komise. Stěžovatel proti této osobě poprvé vystupuje až ve svém vyjádření ze dne 29. 4. 2013. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s posouzením krajského soudu, že námitku podjatosti uplatnit stěžovatel opožděně, neboť podle § 14 odst. 2 věty první správního řádu účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. Namítá-li stěžovatel, že podjatost Ing. P. měla zohlednit inspekce z vlastní povinnosti, pak lze konstatovat, že ze spisu je pouze patrné, že Ing. P. byl v minulosti nadřízeným jednatele stěžovatele a že mezi ním a jednatelem stěžovatele panují nepřátelské vztahy, jejichž podstatu ovšem stěžovatel neosvětlil. V řízení před správními orgány nevznesl konkrétní důvody podjatosti a tato námitka nebyla ani v žalobě či v kasační stížnosti naplněna žádným obsahem. Proto nelze přisvědčit stěžovateli, že měl Ing. P. bezodkladně uvědomit svého představeného o okolnostech nasvědčujících, že je v dané věci vyloučen.

[31] Napadený rozsudek netrpí ani vadou nepřezkoumatelnosti. Krajský soud se vypořádal se všemi námitkami stěžovatele a důvody jeho rozhodnutí jsou z napadeného rozsudku zřejmé. K tomu je možné podotknout, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je vyhrazena jen vážným nedostatkům odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, kdy závěry soudem vyslovené vůbec nelze přezkoumat v řízení o kasační stížnosti. Jedná se o případy, kdy z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, *„proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené“*, a to zejména tehdy, *„jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[32] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[33] Protože kasační stížnost neshledal důvodnou, zamítl ji Nejvyšší správní soud postupem podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.

[34] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl a žalovanému žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, takže Nejvyšší správní soud rozhodl, že žalovanému, který by jako procesně úspěšný účastník řízení o kasační stížnosti nárok na náhradu nákladů tohoto řízení zásadně měl, se tato náhrada nepřiznává.

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

V Brně dne 6. srpna 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu