



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Vinařství pod Martinkou, s. r. o.**, se sídlem Brno, Francouzská 375/41, zastoupeného JUDr. Pavlem Kratochvílou, advokátem se sídlem Kyjov, Žižkova 791, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Brno, Květná 504/15, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 1. 7. 2013, č. j. SZPI/AF728-14/2013, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 11. 2014, č. j. 62 A 73/2013 – 51,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 7. 2013, č. j. SZPI/AF728-14/2013. Žalovaná tímto rozhodnutím zamítla odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Brně, (dále též „inspekce“) ze dne 3. 5. 2013, č. j. SZPI/AA787-476/2013, o tom, že víno Frankovka, jakostní víno s přívlastkem pozdní sběr, šarže č. 1212, nevyhovělo požadavkům, které stanoví § 26 odst. 4 písm. a) zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství (dále jen „zákon o vinohradnictví a vinařství“), a § 12 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 323/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o vinohradnictví a vinařství (dále jen „vyhláška č. 323/2004 Sb.“), neboť nebylo odebráno takovým způsobem, aby bylo reprezentativní pro celou šarži vína předkládanou k zařazení, a proto jej nelze uvést do oběhu jako jakostní víno s přívlastkem.

Krajský soud předně konstatoval, že ve výrocích správních rozhodnutí obou stupňů sice není uveden odkaz na ustanovení právních předpisů, podle nichž bylo rozhodováno, nejedná se však o vadu, jež by činila napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů. Krajský soud dále nepřisvědčil žalobní námitce, že pokud inspekce podle § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství rozhodne, že lze víno uvést do oběhu, nelze již rozhodnout podle § 26 zákona jinak než o zařídění vína. Taková konstrukce z uvedeného ustanovení neplyne. Skutečnost, že komise pro zařídování vín předložené víno posoudí jako vyhovující a dle senzorického testu jej „schválí“, nevylučuje odlišný závěr inspekce v rozhodnutí o zařídění. Tomuto závěru by nemohla bránit ani případná obvyklá praxe správního orgánu spočívající v automatickém zařídování vína po schválení v senzorickém testu. Posouzení komisí je totiž pouze jedním z podkladů rozhodnutí inspekce. Podle zásady materiální pravdy, jíž je ovládáno správní řízení, mohou být podkladem pro rozhodnutí i jiné dokumenty než ty, které jsou výslovně uvedeny v zákoně. Krajský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce, že se vzorkem C bylo manipulováno. Stěžovatel v tomto směru neuvedl žádné konkrétní tvrzení, okolnosti svědčící o manipulaci se vzorkem nevyplývají ani ze správního spisu. Co se týče námitky podjatosti úřední osoby Ing. P., krajský soud zdůraznil, že stěžovatel měl tuto námitku uplatnit u správního orgánu bez zbytečného odkladu po provedení kontroly dne 12. 4. 2013, kdy zjistil, že dotýčný věc vyřizuje. Neučinil-li tak, pak žalovaná s ohledem na § 14 odst. 2 věty druhé správního řádu nepochybila, jestliže k tvrzení stěžovatele o negativních osobních vztazích s Ing. P. nepřihlédla. Na základě uvedeného krajský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou ve smyslu § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek Krajského soudu v Brně z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Krajskému soudu předně vytkl, že se řádně nezabýval jeho námitkou, že ve výrocích správních rozhodnutí nejsou uvedena ustanovení právních předpisů. Poukázal na § 68 odst. 2 správního řádu a zdůraznil, že výrok rozhodnutí musí být po obsahové stránce jasný, srozumitelný a určitý, aby mohl být závazný a vykonatelný.

Stěžovatel dále namítl, že § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství jednoznačně stanoví, 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 zařídování vína ze dne 11. 1. 2012 (dále jen „organizační řád“), který upravuje postup inspekce při hodnocení a zařídování vína. Článek 5 odst. 2 organizačního řádu stanoví, že 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 zařídění v komisi. Ředitel inspektorátu v Brně pak rozhodne v souladu s čl. 10 řádu o tom, zda toto víno lze nebo nelze uvádět do oběhu. Článek 5 odst. 3 organizačního řádu stanoví, že 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

laboratoři bude o takových zjištěních 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 pokud po hodnocení vína inspekce rozhodne, že víno lze uvést do oběhu, rozhodne o jeho zařazení. Daný postup potvrzuje i fakt, 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. Stěžovatel má rovněž za to, že vydání rozhodnutí o zařazení po provedeném hodnocení je ustálenou praxí správního orgánu. Potvrzuje to čl. 10 odst. 3 organizačního řádu, podle kterého je podkladem pro rozhodnutí o zařazení vína žádost, analytické rozborů, vyhodnocení výsledků podle údajů uvedených ve formuláři členů komise a zápis z jednání komise. Na základě uvedeného článku proto bylo povinností správního orgánu vydat rozhodnutí o zařazení. Za nesprávný považuje stěžovatel právní názor soudu i v návaznosti na § 27 a § 39 zákona o vinohradnictví a vinařství upravujících správní delikty.

Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že se krajský soud nevypořádal s jeho žalobní námitkou, podle níž v odůvodnění správního rozhodnutí nebyl popsán ucelený průběh řízení. Co se týče namítané podjatosti Ing. P., měl sám správní orgán postupovat v souladu s § 14 odst. 1 správního řádu, neboť spory stěžovatele s Ing. P. jsou mu léta známy.

Stěžovatel dále nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že nedošlo k manipulaci s kontrolním vzorkem vína. Opětovně poukázal na to, že dílčí vzorek C je určen ke kontrole výsledků rozborů vín provedených akreditovanou laboratoří. Manipulaci se vzorkem vína prokazuje pořízená fotodokumentace, z níž je zjevná absence pečeti, jimiž stěžovatel lahve v souladu s organizačním řádem opatřil. O manipulaci svědčí i korková zátká, která zjevně přechází přes hrdlo lahve. Zátkování je přitom prováděno automatickou linkou. S dalšími námitkami ohledně nedostatečné identifikace v protokolech o zkoušce se krajský soud nevypořádal. Podle stěžovatele soud porušil jeho právo na spravedlivý proces tím, že neprovedl navrhovaný výslech svědků. Stěžovatel konečně krajskému soudu vytkl, že nevyhověl jeho návrhu, aby žalovaná předložila přehled věcí, v nichž vína automaticky zařizovala po jejich schválení v senzorickém textu. Namítl, že pokud měl správní orgán pochybnosti ohledně splnění podmínek pro zařazení, měl neprodleně po vydání rozhodnutí o zařazení vína provést jeho kontrolu, což však neučinil. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její zamítnutí. Nesouhlasila s názorem stěžovatele, že je inspekce povinna víno kladně vyhodnocené komisí pro hodnocení a zařizování vína zařadit. To by popíralo vlastní smysl správního řízení o žádosti. Konečné rozhodnutí o zařazení vína nevydává komise, ale ředitel inspektorátu v Brně. Vzhledem k tomu, že poté, co víno prošlo senzorickým testem, vyvstaly pochybnosti ohledně splnění podmínek pro zařazení, využil inspektorát v Brně možnosti dle § 12 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 323/2004 Sb. a u dílčího vzorku C (předloženého stěžovatelem společně s žádostí o zařazení) provedl analýzu k prověření výsledků z

laboratoře a k ověření identity zatřídované šarže. V rámci této analýzy byly zjištěny významné rozdíly u některých ukazatelů, na základě kterých bylo možné učinit závěr, že jednotlivé vzorky vína nereprezentovaly celou šarži vína předkládanou k zatřídění. Z toho důvodu nebylo víno zatříděno. Žalovaná dále připomněla, že ve správním ani soudním řízení nevyšly najevo žádné okolnosti, které by svědčily o manipulaci se vzorkem ze strany inspekce. Tento názor ostatně stěžovatel nepodložil žádnými konkrétními důkazy. Žalovaná uvedla, že se v odůvodnění svého rozhodnutí opakovaně zabývala argumentací stěžovatele týkající se jeho závažných osobních sporů s Ing. P.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Brně z hlediska uplatněných stížných bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku Krajského soudu v Brně pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nelze nedostatkem důvodů rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale především nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS.) Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je tedy vyhrazena jen vážným nedostatkům odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, kdy závěry soudem vyslovené vůbec nelze přezkoumat v řízení o kasační stížnosti. Povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí přitom nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument (shodně judikuje Ústavní soud – viz např. usnesení ze dne 21. 4. 2011, sp. zn. II. ÚS 691/11, všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na: <http://nalus.usoud.cz>, či Evropský soud pro lidská práva – viz jeho rozsudek ze dne 19. 4. 1994, *Van de Hurk v. Nizozemí*, stížnost č. 16034/90, bod 61, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 12. 1994, *Ruiz Torija v. Španělsko*, stížnost č. 18390/91, bod 29, dostupné na: <http://hudoc.echr.coe.int/>).

Na základě uvedeného má Nejvyšší správní soud za to, že napadený rozsudek nelze považovat za nepřezkoumatelný. Krajský soud v něm totiž vyjádřil jasný právní názor, že i když komise pro zatřídování vín posoudila předložené víno jako vyhovující a dle senzorického testu jej schválila, není vyloučen odlišný závěr inspekce v rozhodnutí o zatřídění. Nepřezkoumatelnost rozsudku nemohl způsobit ani fakt, že se krajský soud nevyjádřil k žalobní námitce směřující proti tomu, jakým způsobem žalovaná posoudila pochybení prvoinstančního orgánu spočívající v nedostatečně popsáném skutkovém stavu v odůvodnění rozhodnutí. Žalovaná přisvědčila stěžovateli v tom, že v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí není uvedeno, že dne 12. 3. 2013 bylo víno senzoricky posouzeno jako vyhovující. Ve svém rozhodnutí dále uvedla, že *„vzhledem k tomu, že dalším postupem inspektorátu v Brně byly zjištěny skutečnosti, které vedly k závěru, že předložené víno nelze uvádět do oběhu jako jakostní víno s přívlastkem, nepovažuje odvolací*

orgán absenci shora uvedených údajů v odůvodnění rozhodnutí za skutečnost, která by měla za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.“

Vůči tomuto závěru žalované stěžovatel v žalobě žádné konkrétní námitky nevznese, neuvedl, jak by se měl nedostatečný popis průběhu řízení dotknout jeho procesních práv. Nelze proto krajskému soudu vytýkat, že se nedostatky v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí dále nezabýval. Nejvyšší správní soud připomíná, že to byl stěžovatel, který svými žalobními body vymezil rozsah přezkumu rozhodnutí žalované (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.). Správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční, od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy jednak námitkou, že výrok prvoinstančního správního rozhodnutí ze dne 3. 5. 2013, č. j. SZPI/AA787-476/2013, neodpovídá požadavkům § 68 odst. 2 správního řádu, a dále že se správní orgán nevypořádal s podjatostí Ing. P. vůči stěžovateli.

Nejvyšší správní soud zjistil, že inspekce ve výrokové části rozhodnutí ze dne 3. 5. 2013, č. j. SZPI/AA787-476/2013, uvedla ustanovení zákona o vinohradnictví a vinařství upravující 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 žalované. Nejvyšší správní soud již dříve zdůraznil, že správní soudy mohou zrušit správní rozhodnutí 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). Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 63, judikoval, že „*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*“.

Nejnověji k obdobným závěrům dospěl i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 14. 7. 2015, č. j. 8 As 141/2012 - 57, kde uvedl: „*[16] Je třeba zároveň uvést, že konkrétní podobu výrokové části rozhodnutí, tedy např. její grafické či jiné rozlišení na záhlaví (návěti) 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 návěti 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 postačí, pokud je tento odkaz uveden ve výrokové části, a to včetně jejího návěští (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.“

Ustanovení § 67 zákona č. 500/2004 Sb., 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 nevyplyvá 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 ve svém odvolání. Ani z argumentace stěžovatele v kasační stížnosti není zřejmé, jakým způsobem měla být jeho práva dotčena.

Nejvyšší správní soud má dále za to, že otázky vzájemných antipatií jednatele stěžovatele a Ing. Pavelky mohly být předmětem řádně a včas uplatněné námítky podjatosti. O tom, že Ing. Pavelka je úřední osobou, která se podílí na vyřízení věci u prvostupňového orgánu, věděl stěžovatel již od konání kontroly dne 12. 4. 2013 zaměřené na výrobu vína specifikovaného v jeho žádosti o zařídění. Dne 19. 4. 2013 mu byla doručena písemnost podepsaná Ing. P. z pozice tajemníka komise. Stěžovatel však na jejich negativní vztahy poukázal až ve svém vyjádření ze dne 29. 4. 2013. Podle § 14 odst. 2 věty první správního řádu může účastník řízení namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. Nejvyšší správní soud se tak ztotožnil se závěrem krajského soudu, že námitku podjatosti uplatnil stěžovatel opožděně. Namítá-li stěžovatel, že podjatost Ing. P. měla zohlednit inspekce z vlastní povinnosti, pak lze konstatovat, že ze správního 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 žádné konkrétní důvody podjatosti, tato námitka nebyla naplněna žádným obsahem ani v žalobě či v kasační stížnosti. Proto nelze přisvědčit stěžovateli v tom, že měl Ing. P. bezodkladně uvědomit svého představeného o okolnostech nasvědčujících, že je v dané věci vyloučen.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval důvodem kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel v žalobě i kasační stížnosti dovozuje takový výklad § 26 odst. 1 zákona o vinohradnictví a vinařství, podle něhož v případě, kdy komise pro zařídování vín posoudí předložené víno jako vyhovující a dle výsledku senzorického testu navrhne jeho zařídění, rozhodne inspekce v duchu tohoto posouzení. Podle stěžovatele

není možné, aby inspekce ještě následně ověřila identitu zatřídovaného vína a rozhodla odlišně od závěrů, ke kterým dospěla komise.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že dne 8. 3. 2013 podal stěžovatel žádost o zatřídění vína „Frankovka, jakostní víno s přívlastkem pozdní sběr, šarže č. 1212“, jejíž přílohu tvořil protokol o zkoušce o analytickém rozboru vína. Dne 12. 3. 2013 provedla komise senzorické hodnocení vína. Dne 19. 4. 2013 byl stěžovatel seznámen s protokolem o zkoušce č. O002-70355/13/A01, dne 26. 4. 2013 mu byl zaslán doklad o kontrole ze dne 12. 4. 2013 a fotodokumentace dílčího vzorku C vína ze dne 8. 3. 2013, kterou pořídila laboratoř inspekce při příjmu vzorku k laboratorní analýze. Rozhodnutím ze dne 3. 5. 2013, č. j. SZPI/AA787-476/2013, inspekce žádosti stěžovatele o zatřídění vína nevyhověla.

Co se týče postupu při zatřídění vína, ustanovení § 26 odst. 1 zákona o vinohradnictví a vinařství stanoví, která vína podléhají zatřídění. Podle § 26 odst. 4 zákona o vinohradnictví a vinařství před podáním žádosti o zatřídění 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, 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; 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.

Podle § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství inspekce provede hodnocení vína a poté rozhodne, zda toto víno lze uvést do oběhu. Pokud víno lze uvést do oběhu, inspekce rozhodne o jeho zatřídění. U jakostního vína a jakostního vína s přívlastkem je součástí zatřídění 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 odst. 1 a přípustné odchylky od výsledků rozboru z laboratoře.

Argumentace stěžovatele ohledně postupu inspekce při rozhodování o uvedení vína do oběhu a jeho zatřídění vychází 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 pouze dovnitř veřejné správy a nepůsobí navenek. Jde jednak o vnitřní akty normativní, označované též jako interní normativní instrukce, 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). Tyto dvě 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 (publ. pod č. 1383/2007 Sb. NSS), dospěl k závěru, že pokud se ohledně postupů celních orgánů, k nimž jsou zmocněny zákonem a které jinak nejsou regulovány 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 tedy lze jedine takovou správní praxi, která je v souladu se zákonem, neboť z jeho mezí se nemohou vnitřní předpisy odchýlit. Jak dále 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)“*.

Krajský soud tudíž správně posuzoval procesní postup inspekce perspektivou ustanovení § 26 zákona o vinohradnictví a vinařství, se kterým nemůže být bližší úprava řízení v organizačním řádu v rozporu.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou posloupnosti jednotlivých fází procesu zatřídění vína v širším smyslu, jak jej upravuje § 26 zákona o vinohradnictví a vinařství. Z ustanovení § 26 odst. 8 tohoto zákona je zřejmé, že se proces zatřídění skládá z rozhodování o tom, zda lze víno uvést do oběhu, a z rozhodování o zatřídění vína v užším smyslu, kterým je potvrzení požadovaného zatřídění, sestupnění vína či jeho vyřazení z oběhu. Tyto dvě fáze na sebe přirozeně navazují, neboť je nadbytečné rozhodovat o zatřídění vína, není-li je možné uvést na trh. Skutečnost, že komise pro zatřídění vín hodnotí předložená vína i z hlediska jejich zatřídění již před rozhodnutím o tom, zda je možné vína uvést na trh, nic nemění na tom, že jsou obě výše uvedené fáze zatřídění oddělené, respektive mají odlišný předmět posouzení. Jak správně uvedl krajský soud, je posouzení komise podkladem rozhodnutí inspekce, která rozhoduje o zatřídění vína i o uvedení vína do oběhu ve správním řízení podle norem správního řádu v návaznosti na § 26 odst. 3 zákona o vinohradnictví a vinařství. Při svém rozhodování nevychází inspekce toliko z posouzení provedeného komisí, ale provádí dle § 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 zařazení vína. Proto také § 26 odst. 12 zákona o vinohradnictví a vinařství odkazuje ohledně podrobné úpravy způsobu odběru a velikosti vzorků vín a přípustné odchylky od výsledků rozboru z laboratoře na prováděcí právní předpis. Zároveň je patrné, že toto ustanovení předpokládá ověření předložených výsledků laboratorního rozboru.

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 zařizované 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. musí být předkládané dílčí vzorky vína A, B a C odebrány takovým způsobem, aby byly reprezentativní pro celou šarži vína předkládanou k zařazení.

Pro své rozhodnutí o tom, zda lze víno uvést do oběhu a o jeho zařazení, má tak inspekce k dispozici řadu podkladů. Prvním z nich je žádost stěžovatele spolu s výsledky laboratorního posouzení, druhým jsou výsledky smyslového hodnocení vína, třetím mohou být v případě prověření výsledků rozborů z laboratoře nebo ověření identity zařizované šarže výsledky posouzení referenčního vzorku. Ve svém rozhodnutí se musí inspekce vypořádat se všemi podklady. Nemůže vyjít výhradně ze závěrů senzorického testu a doporučení komise k zařazení předloženého vína, neboť takový postup by nezohledňoval všechny zjištěné skutečnosti. Výklad ustanovení § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství je podle Nejvyššího správního soudu jednoznačný a odpovídá závěrům krajského soudu i žalované.

Tento výklad stěžovatel v kasační stížnosti rozporuje toliko poukazem na znění organizačního řádu. Ten ovšem správnost postupu inspekce v nyní projednávané věci nevyvrací, ale naopak potvrzuje. Článek 5 odst. 3 organizačního řádu, kterého se stěžovatel dovolává, totiž potvrzuje, že je možné, aby inspekce nebo jí pověřený subjekt kontrolovali výsledky laboratorních rozborů, které žadatel přikládá k žádosti o zařazení 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, kdy kontrolou referenčního vzorku byly zjištěny odlišné výsledky, než jaké stěžovatel doložil u kontrolního rozboru, který provedla jím oslovená laboratoř. Článek 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. Ani z výčtu podkladů pro rozhodnutí o zařazení vína vymezených v čl. 10 odst. 3 organizačního

řádu (žádost, analytické rozbor, vyhodnocení výsledků podle údajů uvedených ve formulářích členů komise a zápis z jednání komise) nijak nevyplývá, že by rozhodnutí o zařazení 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 zařazení vína je upravena již na zákonné úrovni. Nejvyšší správní soud má za to, že citovaná ustanovení organizačního řádu i vyhlášky nijak nerozporují výše podaný výklad § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství, podle něhož inspekce provádí vlastní hodnocení předloženého vína. Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani blíže nekonkretizovanou stížní námitku, že závěr krajského soudu byl v rozporu s § 27 a § 39 zákona o vinohradnictví a vinařství.

V nyní projednávané věci bylo z výsledku rozboru vzorku C předloženého vína zjištěno, že tento vzorek neodpovídá vzorku předloženému stěžovatelem akreditované laboratoři. Inspekce došla k závěru, že výsledky laboratorního posouzení, které stěžovatel přiložil k žádosti, se netýkají vína, které bylo hodnoceno v senzorickém testu. Podle Nejvyššího správního soudu je tak opodstatněn závěr inspekce, že stěžovatel neprovedl odběr vzorků v souladu s § 26 odst. 4 zákona o vinohradnictví a vinařství, resp. § 12 odst. 2 vyhlášky č. 323/2004 Sb., tak, aby dílčí vzorky A, B a C byly reprezentativní pro celou šarži předkládaného vína, což je podmínka stanovená zákonem pro jeho zařazení. Podle § 27 odst. 4 písm. a) bod 4 zákona o vinohradnictví a vinařství je zakázáno uvádět do oběhu produkt, u něhož nebylo rozhodnuto o jeho zařazení, podléhá-li zařazení.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že s referenčním vzorkem vína bylo manipulováno. Z protokolu o zkoušce vyplývá, že se identifikační údaje vzorku C i vzorku předloženého ke zkoušce shodují. Součástí spisu je i fotografie vzorku, z níž jsou zřejmé tytéž identifikační údaje jako v žádosti. Z fotografie ani z průběhu testování vzorku nejsou patrné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že ověření referenčního vzorku proběhlo nestandardním způsobem nebo že v jeho průběhu došlo k manipulaci se vzorkem. Průběh odběru vzorků a jejich označování je detailně popsán v dokladu o kontrole ze dne 12. 4. 2013, podle něhož se zástupce stěžovatele v rámci svého vyjádření ke kontrolním zjištěním pouze dotázal na důvod kontroly. Z dokladu o kontrole neplyne, zda byly odebrané vzorky zapečetěny nebo v jakém stavu byly korky na jednotlivých lahvích, tedy zda byly lahve uzavřeny automatickou linkou nebo ručně.

Zde je třeba podotknout, že stěžovateli svědčí ochrana při provádění kontroly, kterou mu poskytuje § 16 odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů. Podle tohoto ustanovení připraví orgán dozoru na žádost kontrolované osoby za její účasti kontrolní vzorek, který rozdělí na dva duplikátní vzorky o stejné velikosti, z nichž jeden ponechá kontrolované osobě a druhý si ponechá. 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. Ze všech odebíraných vín byl proto vytvořen duplikátní vzorek, který byl stěžovateli zanechán. Doklad o kontrole potvrdili pracovníci inspekce i dva jednatele stěžovatele. Je-li mezi stěžovatelem a žalovanou sporné, zda opatřené revizní vzorky byly opatřeny pečeti a zda s nimi bylo manipulováno, pak stěžovateli nic nebrání v tom, aby ve svůj prospěch

využil právě pořízené duplikátní vzorky, pomocí jejichž analýzy by mohl prokázat, že se vzorky bylo manipulováno. Jinak lze přisvědčit krajskému soudu v tom, že stěžovatel neuvedl žádné významné okolnosti, jež by svědčily o manipulaci se vzorky. Se souvisejícími námitkami stěžovatele se podrobně vypořádala i žalovaná ve svém rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se pak plně ztotožnil se závěrem krajského soudu, že za tohoto stavu nebylo třeba provést stěžovatelem navrhovaný výslech svědků, neboť postup ve správním řízení je dostatečně dokumentován obsahem správního spisu. Stěžovatel v žalobě neuvedl, které konkrétní skutečnosti by měl výslech navržených svědků prokázat či vyvrátit, ale opět setrval pouze v rovině obecné argumentace zásadami legality postupu správního orgánu.

Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu i v tom, že předložení přehledu případů dokládajících obvyklou praxi správního orgánu ohledně automatického zatřídění vína po jeho schválení v senzorickém testu by bylo bezúčelné. Ani tato obvyklá praxe totiž nemohla bránit správnímu orgánu v tom, aby o zatřídění vína nerozhodl za situace, kdy po jeho schválení v senzorickém testu vyvstaly pochybnosti ohledně splnění podmínek pro zatřídění. Úvaha stěžovatele, že pokud měla inspekce za to, že vyhodnocené víno neodpovídá stanoveným požadavkům, měla jej ihned po vydání rozhodnutí o zatřídění u výrobce odebrat a podrobit kontrole, neodpovídá provedenému výkladu zákonných ustanovení a logice postupu dle § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství. Zatřídění vína, které nelze uvést na trh, je nejen zbytečné, ale za stavu, kdy již správní orgán prokázal, že vzorky vína předloženého k zatřídění nebyly odebrány takovým způsobem, aby byly reprezentativní pro celou šarži vína, i nezákonné. Rozhodnutím o zatřídění vína by za dané skutkové situace inspekce ani nerespektovala povinnost podniknout všechny potřebné kroky k tomu, 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, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty.

Na základě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaná měla ve věci úspěch, nevznikly jí však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec její běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud jí proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. října 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu