



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **FRUTA Podivín, a. s.**, se sídlem Rybáře 157/40, Podivín, zastoupená JUDr. Stanislavem Knotkem, advokátem, Advokátní kancelář Knotek, spol. s r.o., se sídlem Kvítková 1569, Zlín, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Brně**, se sídlem Běhounská 10, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 5. 2016, č. j. 62 A 37/2016 - 46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalované **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. Vymezení věci

Dne 2. 10. 2015 provedla žalovaná v prostorách stěžovatelky kontrolu, která byla zaměřena na označování výrobku džem jablečno - rybízový „rybíz“. O výsledku kontroly byl vyhotoven protokol o kontrole č. P116-71147/15, ze dne 2. 10. 2015, jehož přílohou byl protokol o odběru vzorku a posudek na potraviny a výrobky hodnocené na místě č. P116-71147/15/B01, ve kterém bylo uvedeno, že výrobek vyhověl ve znaku označování. Následně dne 11. 1. 2016 se do prostor stěžovatelky znovu dostavili inspektoři žalované, kteří s odkazem na § 21 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „zákon o kontrole“) v rámci oprav nesprávností vyhotovili dodatek k protokolu o kontrole č. P116-71147/15, ze dne 2. 10. 2015; v dodatku ze dne 11. 1. 2016 byl údaj z původního protokolu

o kontrole ze dne 2. 10. 2015 opraven tak, že vzorek nevyhověl ve znaku označování. Na základě toho pak žalovaná dne 11. 1. 2016 vydala opatření, kterým žalobkyni uložila zajistit revizi u džemů tak, aby od 12. 1. 2016 džem neobsahoval aroma. Proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole ze dne 2. 10. 2015 ve znění dodatku k tomuto protokolu ze dne 11. 1. 2016 podala žalobkyně námitky, kterým žalovaná sdělením ze dne 4. 2. 2016 nevyhověla.

Rozsudkem ze dne 25. 5. 2016, č. j. 62 A 37/2016 – 46, zamítl Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobu, kterou se žalobkyně domáhala určení, že zásah žalované do práv žalobkyně vyplývající z protokolu č. P116-71147/15, ze dne 2. 10. 2015 ve znění dodatku k tomuto protokolu ze dne 11. 1. 2016, z opatření žalované č. P116-71147/15/D ze dne 11. 1. 2016 a ze sdělení žalované o vyřízení námitek do protokolu č. P116-71147/15 ze dne 2. 10. 2015 a jeho dodatku ze dne 11. 1. 2016, je nezákonný.

Krajský soud posoudil napadené úkony jednotlivě i jako celek a dospěl k závěru, že postup žalované nelze pokládat za nezákonný zásah.

Co se týče protokolu o kontrole č. P116-71147/15, ze dne 2. 10. 2015 změny jeho závěru dodatkem k protokolu ze dne 11. 1. 2016 a vyřízení námitek žalobkyně do protokolu č. P116-71147/15, ze dne 2. 10. 2015 po jeho změně dodatkem ze dne 11. 1. 2016, krajský soud uzavřel, že závěry vyplývající z těchto úkonů a postup, jakým žalovaná ke změně protokolu o kontrole přistoupila, a rovněž následně závěry vyplývající ze sdělení žalované o vyřízení námitek, nepředstavují žádný zásah do práv žalobkyně, tím méně zásah nezákonný.

Pokud jde o opatření žalované č. P116-71147/15/D, ze dne 11. 1. 2016, krajský soud konstatoval, že jde o rozhodnutí, jež je způsobilé zasáhnout veřejná subjektivní práva žalobkyně, které však může být přezkoumáno soudem na základě žaloby v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. K uvedenému krajský soud dodal, že žalobkyně proti opatření č. P116-71147/15/D, ze dne 11. 1. 2016 nepodala odvolání a nevyčerpala tak řádné opravné prostředky v řízení před žalovaným.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu v zákonné lhůtě kasační stížnost, ve které uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.

Stěžovatelka namítla nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Krajský soud podle ní nesprávně uzavřel, že způsob provedení změny kontrolního protokolu žalovanou nemůže být považován za zásah do práv stěžovatelky. Stěžovatelka sice v žalobě ostře nesouhlasila se závěry kontrolního protokolu, ale primárně brojila proti postupu, jakým žalovaná změnu kontrolního protokolu provedla. Změnou kontrolního zjištění, kterou žalovaná provedla dodatkem k protokolu o kontrole, bylo zasaženo právo stěžovatelky na legitimní očekávání, že vydá-li žalovaná kontrolní protokol bez negativních zjištění, tak

pokračování

tato zjištění platí a žalovaná je nemůže náhle a bez vysvětlení změnit. Stěžovatelka je přesvědčena, že aroma do džemů přidávat lze, předchozí kontroly žalované žádná pochybení u džemů s aromaty neshledaly, přitom právní úprava v dané oblasti se od té doby neměnila. Odvoláním proti opatření žalované by stěžovatelka nedosáhla nápravy napadeného postupu žalované, proto podala zásahovou žalobu, pro niž byly dle stěžovatelky splněny všechny judikатурní podmínky. Postup žalované, kterým změnila původní kontrolní zjištění, označila stěžovatelka za svévolný. Pokud by žalované byla přiznána možnost zásadně měnit kontrolní zjištění bez řádného zdůvodnění, nemusela by pak zdůvodňovat jakoukoliv změnu právního vyhodnocení ukončené kontroly a kontrolovaná osoba by neměla šanci se této změně účinně bránit.

Dále stěžovatelka namítala kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., a to vady řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty, z níž správní orgán v napadeném řízení vycházel, byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Stěžovatelka tvrdí, že zásadní změna kontrolního zjištění nemůže být provedena opravou nesprávností. Ustanovení § 21 zákona o kontrole stanoví dvě situace, kdy lze změnit protokol opravou nesprávností z moci úřední, a to 1) opravu nesprávností (v užším slova smyslu) a 2) potřebu doplnění protokolu. K uvedenému odkázala žalovaná na důvodovou zprávu k zákonu o kontrole. Podle stěžovatelky lze úplnou změnu kontrolního zjištění provést formou opravy nesprávností pouze v případě, kdy je chyba v právním hodnocení zcela zjevná, znění souvisejícího právního předpisu je jednoznačné a posouzení správním orgánem z hlediska kontrolované osoby je předvídatelné. Taková situace v posuzovaném případě nenastala, neboť výslovný zákaz aromat nestanoví právní předpis EU ani vnitrostátní právní předpisy; zákaz aromat dovedla žalovaná spornou interpretací; správní praxe žalované byla dosud opačná; žalovaná nezveřejnila stanovisko, ve kterém by svůj dosavadní právní názor na přípustnost aromat v džemech modifikovala. Dále stěžovatelka zopakovala svůj argument, že na opravu zjevných nesprávností dokumentu správního orgánu dopadají stejná pravidla jako na rozsudek správního soudu, k tomu žalovaná odkázala na rozsudek zdejšího soudu č. j. 4 Ans 3/2006 – 123, ze dne 21. 2. 2007. Výklad žalované, podle něhož zákon o kontrole stanoví v § 21 postup pro opravu jakýchkoli nesprávností, nikoli jen nesprávností zřejmých, by podle stěžovatelky vedl ke svévolnému rozhodování správního orgánu.

Poslední námitkou stěžovatelka vytýká správnímu orgánu, že nepostupoval v souladu s požadavky § 2 odst. 1, 2 a 3 a § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

Stěžovatelka navrhuje napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaná uvedla, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Dále uvedla, že důvodem pro vyhotovení dodatku k protokolu o kontrole byla nesprávnost spočívající v nesprávném vyhodnocení deklarované složky „aroma“ při první kontrole provedené dne 2. 10. 2015. Postupem podle § 21 odst. 1 zákona o kontrole nebyla stěžovatelka krácena na svých právech, byla poučena o právu podat

proti kontrolním zjištěním námitky, čehož i využila. Proti opatření č. P116-71147/15/D se stěžovatelka mohla bránit odvoláním, resp. žalobou proti rozhodnutí o odvolání, čehož ale nevyužila a nevyčerpala tak všechny právní prostředky ochrany či nápravy stanovené zákonem. K námitce stěžovatelky vznesené proti změně protokolu formou opravy nesprávností žalovaná zopakovala argumenty uvedené ve vyjádření k žalobě v řízení před krajským soudem.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

Kasační stížnost není důvodná.

V první námitce stěžovatelka tvrdila, že změna kontrolního zjištění způsobem, jakým to učinil Inspektorát, je zásahem do práv stěžovatelky a krajský soud měl zákonnost tohoto zásahu posoudit. Tuto námitku shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou.

Žalobou proti nezákonnému zásahu se může podle § 82 s. ř. s. bránit každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.

Soudní řád správní zavedl ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu jako institut ochrany před nezákonným jednáním správního orgánu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64). Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 - 54, definici zásahu zákon neobsahuje, přičemž zásah vymezuje velmi obecně a široce. „*Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“)*“.

K této otázce se Nejvyšší správní soud vyslovil rovněž v rozsudku č. j. 2 Aps 4/2010 - 67 ze dne 31. 1. 2011, ve kterém konstatoval, že pojmu „nezákonný zásah“ je „... immanentní donucující povaha. Pokud úkon správního orgánu nemá donucující povahu, byť by

pokračování

byl učiněn v rozporu se zákonem, nebo pokud by naopak nedošlo ze strany správního orgánu k provedení úkonu, který zákon vyžaduje, může se jednat pouze o vadu správního řízení. Takovým úkonem (či jeho absencí) však nemůže být bezprostředně zasaženo do svobodné sféry jednotlivce“ (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2010, č. j. 5 Aps 6/2009 - 202).“

S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit námitce stěžovatelky, že způsob provedení změny protokolu o kontrole, resp. změna kontrolního zjištění žalované, představuje nezákonný zásah do práv stěžovatelky.

Protokol o kontrole představuje určité sdělení o zjištěných skutečnostech, jež je „pouhým“ podkladem pro případný další postup správního orgánu; jeho sepsáním ani případnou změnou jeho závěrů nedošlo k založení, změně, zrušení nebo závaznému určení práv nebo povinností stěžovatelky. Zdejší soud proto souhlasí s krajským soudem, že nejen závěry protokolu o kontrole ve znění jeho dodatku, ale logicky i zvolený postup, kterým žalovaná změnu protokolu o kontrole provedla, nebyly způsobilé zasáhnout a nezasáhly právní sféru stěžovatelky a jako takové nemohly být nezákonným zásahem. Argument stěžovatelky o jejím právu *legitimně očekávat*, že „*vydá-li Inspektorát kontrolní protokol bez negativních kontrolních zjištění, tak tato zjištění platí*“, nemůže vedle faktu, že změnou kontrolního zjištění žalované nedošlo k zásahu do její právní sféry, obstát. Nesprávný je i názor stěžovatelky, že navazující procesní úkony spojené s tvrzenou nezákonnou změnou protokolu o kontrole, tedy sdělení o vypořádání námitek a vydané opatření, jsou stiženy vadou, kterou nelze odstranit, a musí být proto prohlášeny jako nezákonné.

Účelem žaloby proti nezákonnému zásahu totiž není přezkum procesního postupu správního orgánu. Jak správně poznamenal i krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku, přezkoumání zákonnosti postupu správního orgánu v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematické soudnímu řádu správního. Proti tvrzenému neoprávněnému procesnímu postupu správního orgánu se měla stěžovatelka bránit v rámci opravného prostředku podaného proti vydanému opatření, event. posléze v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Tvrzení stěžovatelky o neúčelnosti takové obrany je nepřesvědčivé. V této souvislosti lze odkázat rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 4. 2009, č. j. 8 Aps 6/2007 – 256, ve kterém se soud zabýval otázkou přezkumu procesního postupu správního orgánu, který podle soudu „... může být předmětem přezkumu v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, protože procesní stránka věci je neoddělitelnou součástí zákonnosti rozhodnutí. Ochranu ve vztahu ke správnímu řízení jako takovému platné právo nezabezpečuje možnost úplně negovat vedení správního řízení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. K tomu slouží možnost podat žalobu proti rozhodnutí, v jehož vydání zpravidla vedení správního řízení vyústí (...). Úplně zamezit vedení správního řízení však nelze. Přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematické soudnímu řádu správního“ (obdobně též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95).

Obdobná situace je i u druhé kasační námitky stěžovatelky, ve které rovněž zpochybňovala správnost procesního postupu správního orgánu, když namítala, že zásadní

změna kontrolního zjištění nemůže být provedena opravou nesprávností podle § 21 zákona o kontrole. S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud nepochybil, jestliže se touto námitkou nezabýval. Jak shora uvedeno, tvrzené pochybení v procesním postupu žalovaného měla stěžovatelka namítnout nikoli cestou řízení podle § 82 s. ř. s., ale v rámci odvolání.

Lze tedy shrnout, že krajský soud posoudil žalobní námitky stěžovatelky správně, pokud dovodil, že v případě protokolu o kontrole ve znění jeho dodatku a postupu, jakým byl protokol změněn, a dále v případě sdělení o vyřízení námitek, nemohlo jít o nezákonný zásah a nebylo proto nutné se zabývat další argumentací proti postupu žalované. Otázky, které stěžovatelka namítala, především, zda žalovaná postupovala procesně správně a byla oprávněna v daném případě vůbec postupem dle § 21 zákona o kontrole provést „zásadní“ změnu kontrolního zjištění za využití „opravy nesprávností“, nebyla a nemohla být předmětem přezkumu správního soudu. Proto je nutné shledat nedůvodnou námitku stěžovatelky, že se krajský soud touto otázkou nezabýval.

Stěžovatelka v rámci své námítky proti procesnímu postupu žalované snesla řadu dalších argumentů proti kontrolnímu zjištění žalované vyplývajícím z protokolu o kontrole ve znění jeho dodatku - nesouhlasí se závěrem o nepřípustnosti aromat v džemech, žalované vytýká „názorový obrat o 180°“, poukazuje na závěry předchozích kontrol a je přesvědčena, že aromata do džemů přidávat lze. Jak vyplývá z výše uvedeného, tyto námitky by byly relevantní v řízení o opravném prostředku (v odvolání či později v žalobě) proti rozhodnutí správního orgánu o odvolání proti vydanému opatření, proto se jimi Nejvyšší správní soud nezabýval.

Poslední námitka stěžovatelky, ve které namítá, že správní orgán nepostupoval v souladu s § 2 odst. 1, 2 a 3 a § 6 odst. 2 správního řádu, je formulována obecně a není z ní patrné, jakých konkrétních pochybení se měl správní orgán ve vztahu k uvedeným ustanovením dopustit. Nejvyšší správní soud proto rovněž pouze v obecné rovině konstatuje, že porušení citovaných ustanovení správního řádu v postupu žalované neshledal.

IV. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že nedošlo k naplnění tvrzených důvodů kasační stížnosti [§ 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.], a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1, větou první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Pokud jde o úspěšnou žalovanou, v jejím případě nebylo prokázáno, že by jí v souvislosti s tímto

pokračování

řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žalované se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 12. října 2016

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu