

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Templářské sklepy Čejkovice, vinařské družstvo,** se sídlem Na Bařině 945, Čejkovice, zastoupené JUDr. Pavlem Kratochvílou, advokátem se sídlem Žižkova 791, Kyjov, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Brně** se sídlem Běhounská 112/10, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 11. 2010, č. j. BB712-21/2010, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soud v Brně ze dne 6. 3. 2012, č. j. 29 A 127/2010 - 124,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 3. 2012, č. j. 29 A 127/2010 – 124, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutí správního orgánu

Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Brně, vydala dne 19. 11. 2010 „Opatření č. P074-70394/10/D“, kterým dle ust. § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb., o státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů, uložila opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Jednalo se o opatření D01 – které uložilo žalobci řádně dopracovat evidenční knihy (vinařskou evidenci) dle přílohy č. 33 k vyhl.č. 323/2004 Sb. v platném znění, na základě které bude možné dohledat a prokázat, jak byly nakoupené hrozny ročníku 2009 zpracovány a pro kterou konkrétní výrobní šarži vína byly konkrétní hrozny (vždy blíže specifikované dokumentem „kupní smlouva – výkupní lístek“ nebo jiným dokladem prokazující nákup hroznů) použity. Toto opatření k odstranění zjištěných nedostatků bylo kontrolované osobě uloženo, protože nevede řádné evidenční knihy dle ust. § 30 odst. 1 zákona č. 321/2004 Sb., v platném znění. Termín splnění byl stanoven do 26. 11. 2010. Dále bylo uloženo opatření D02, dle kterého

kontrolovaná osoba měla bezodkladně stáhnout z tržní sítě veškeré množství všech šarží jakostních odrůdových vín a vín odrůdových tuzemské provenience vyrobených z hroznů odrůd Rulandské modré, Modrý Portugal, Muškát moravský, Sauvignon, Tramín červený, Chardonnay, Cabernet Sauvingnon, Ryzlink vlašský, Rulandské šedé, Irsai Oliver sklizených v roce 2009, neboť při jejich uvádění do oběhu je porušováno ust. čl. 16 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 v platném znění, protože jejich původ deklarovaný na etiketě neodpovídá skutečnosti. Termín splnění byl stanoven do 19. 11. 2010. V záhlaví opatření je uvedeno, že opatření je přílohou protokolu o kontrole č. P074-70394/10. V odůvodnění je uvedeno, že podklady pro uložení těchto opatření k odstranění zjištěných nedostatků jsou skutečnosti a kontrolní zjištění popsaná v protokolech č. P056-70394/10 ze dne 16. 7. 2010, č. P062-70394/10 ze dne 17. 8. 2010, č.P065-70394/10 ze dne 7. 10. 2010, č. P066-70394/10 ze dne 11. 10. 2010, č. P073-70394/10 ze dne 10. 11. 2010 a č. P07470394/10 ze dne 19. 11. 2010. Toto odůvodnění ve vztahu k opatření D01 obsahuje podrobné poučení o právních předpisech majících vliv na vedení evidenčních knih dle přílohy č. 33 k vyhl. č. 323/2004 Sb., v platném znění. V odůvodnění ve vztahu k opatření D02 je uvedeno, že kontrolovaná osoba nevedením řádné evidence způsobila, že nelze dohledat, které šarže vína byly vyrobeny z hroznů neznámého původu. Proto bylo uloženo opatření stáhnout z oběhu veškeré množství vína všech šarží těch odrůd, u kterých byl zjištěn neznámý původ hroznů. Jedná se o jakostní odrůdová vína ročníku 2009 odrůd, které byly dodány dodavatelem BJ. VITIS s.r.o. Bylo odkázáno na protokol P P066-70394/10 ze dne 11. 10. 2010, ze kterého vyplývá, že žalobce nakoupil od společnosti BJ. VITIS s.r.o. celkem 1.214.020 kg hroznů, u nichž není znám jejich původ, k těmto bylo přimíseno dalších 37.540 kg hroznů neznámého původu (výkupní lístek č. 2009182), k těmto bylo přimíseno 293.938 hroznů známého původu, které byly tímto znehodnoceny pro výrobu a uvádění vína do oběhu. Konstatuje, jaké množství hroznů v kg bylo takto smíseno a zpracováno, jaké množství vína z tohoto bylo vyrobeno s tím, že takto smísené množství hroznů přestavuje více než ¼ z celkového množství hroznů určených pro výrobu jakostního, popř. odrůdového vína. Dále je v odůvodnění uvedeno, že zástupci kontrolované osoby z důvodu absence řádně vedené průkazné vinařské evidence nejsou schopni objektivně a prokazatelně sdělit a doložit, kolik vína vyrobeného z celkového množství 1.545.498 kg hroznů již bylo uvedeno do oběhu a je konstatováno které právní předpisy byly tímto jednáním porušeny a proč víno vyrobené z hroznů neznámého původu nelze uvádět do oběhu. Je zde poukázáno jednak na právní úpravu ES, dále na vnitrostátní úpravu. V závěru odůvodnění žalovaný konstatuje, že uložená opatření mohou být zrušena po dopracování a předložení průkazné evidence, na základě které bude možno objektivně prokázat, která konkrétní šarže vína byla vyrobena z konkrétních hroznů blíže specifikovanými jednotlivými nákupními lístky u těch vín, u kterých se prokáže, že nebyly ani z části vyrobeny z hroznů neznámého původu. V závěru rozhodnutí je uvedeno vyjádření k námitce ing. P. k protokolu č. P073-70394/10, že důvody, pro které nebyl protokol předán dne 9. 11. 2010, jsou uvedeny přímo v textu protokolu a tvrzení o tendenčním vedení řízení pokládá žalovaný za nepodložené a účelové tvrzení.

Rozhodnutím ze dne 25. 11. 2010, čj. BB712-21/2010, žalovaná (dále „stěžovatelka“) námitkám žalobce proti uvedeným opatřením nevyhověla, takže povinnost žalobce dopracovat evidenční knihy (vinařskou evidenci) dle přílohy č. 33 k vyhlášce č. 323/2004 Sb. (opatření D01) a bezodkladně stáhnout z tržní sítě veškeré množství všech šarží jakostních odrůdových vín a odrůdových vín tuzemské specifikovaných odrůd sklizených v roce 2009 zůstala zachována. Při jejich uvádění do oběhu je porušováno ustanovení čl. 16

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 v platném znění, neboť původ vína deklarovaný na etiketě nedopovídá skutečnosti.

Rozsudek Krajského soudu v Brně

Rozhodnutí žalované napadl žalobce správní žalobou u Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud"), který kasační stížností napadeným rozsudkem opatření stěžovatelky zrušil „pro vady řízení a nezákonnost" a věc vrátil stěžovatelce k dalšímu řízení.

Krajský soud konstatoval, s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2010, č. j. 7 As 33/2010 - 99, že nic nebrání tomu, aby opatření vydané dle ustanovení § 5 odst. 1 zákona o inspekci bylo přílohou k protokolu o kontrole. Proto je také možné, aby s tímto protokolem sdílelo i způsob oznámení kontrolované osobě. Povinnost sepisovat protokol a seznámit s ním kontrolované osoby vychází z ustanovení §15 odst. 1 a §16 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb. o státní kontrole. Podle § 5 odst. 2 věta prvá zákona o inspekci opatření podle odstavce 1 oznámí inspektor kontrolované osobě a neprodleně o něm učiní písemný záznam. Soud v této souvislosti pokládá za správnou rovněž argumentaci žalovaného ve vyjádření k žalobě, že jím zvolený postup je v souladu s čl. 9 odst. 2 nařízení (ES) č. 882/2004, dle kterého se ve zprávách o úředních kontrolách uvede kromě jiného rovněž opatření, které musí dotyčný provozovatel přijmout.

Krajský soud rovněž konstatoval splnění povinnosti dle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o kontrole oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly. Toto oznámení obdržela ekonomka žalobce jako osoba pověřená k přebírání zásilek, která na informaci o kontrole, která měla proběhnout dne 19. 11. 2010, jakož i a na výzvu k součinnosti, v ranních hodinách dne 19. 11. 2010 reagovala. Zákon o státní kontrole ani zákon o inspekci neobsahuje ustanovení požadující přítomnost kontrolované osoby při provádění kontroly. Krajský soud v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 43/2004 - 51, publikovaný ve Sb. NSS 719/2005, podle kterého „*Ze zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, výslovně nevyplývá, že kontrolovaná osoba musí být vždy fyzicky přítomna provádění kontroly.....*".

Žalobce splnil také povinnost poskytnout součinnost kontrolním pracovníkům (§ 14 odst. 1 zákona o státní kontrole a vzhledem k tomu pokládal za nadbytečné dále zkoumat, zda došlo k řádnému doručení výzvy k součinnosti, neboť je to z okolností věci patrné.

Za předčasný a nepřezkoumatelný označil krajský soud závěr stěžovatelky, že s výsledkem kontroly byl žalobce seznámen tak, že listiny byly předány asistentce obchodního ředitele žalobce, neboť toto pracovní zařazení „je natolik abstraktní, že z něho naprosto nelze odhadnout, jakou má pracovní náplň". Avšak ani pochybnost o řádném doručení opatření k odstranění závad ze dne 19. 11. 2010 neměla vliv na další řízení. Je totiž zcela zřejmé a mezi účastníky nesporné, že s veškerými uvedenými písemnostmi byl bezprostředně po jejich předání asistentce obchodního ředitele seznámen místopředseda představenstva žalobce, neboť již dne 22. 11. 2010 v námitkách proti opatření č. P074-70394/10 na tyto písemnosti reaguje. V souladu s ustanovením § 84 odst. 2, věta prvá zákona č. 500/2004 Sb. (dále „správní řád"), „Neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil".

Pokud se týká dalších námitek směřujících k výzvě k součinnosti, krajský soud konstatoval, že tato výzva ani nemohla být předmětem přezkumu v tomto řízení, a to vzhledem k § 70 písm. c) s. ř. s.

Krajský soud neuznal ani námitku žalobce, že v daném případě existovala překážka věci pravomocně rozhodnuté, neboť obsahově shodné opatření bylo žalovanému uloženo již rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 11. 2010 pod č. P073-70394/10/D. Toto opatření však bylo pravomocně zrušeno a nemělo tedy žádné účinky významné z hlediska existence překážky věci pravomocně rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu.

Krajský soud však dospěl k závěru, že žalovaný pochybil, pokud v opatření č. P074-70394/10/D ze dne 19. 11. 2010 při uložení povinnosti D02 - stáhnout z tržní sítě klamavě označená vína, protože jejich původ deklarovaný na etiketě neodpovídal skutečnosti - stanovil lhůtu 19. 11. 2010. Je pravdou, že totožná povinnost byla uložena již opatřením č. P073-7394/10/D ze dne 10. 11. 2010. Toto opatření však bylo poté, co proti němu uplatnil žalobce včas námitky rozhodnutím č. BB712-8/2010 ze dne 19. 11. 2010, zrušeno s tím, že se námitkám vyhovuje. Zrušením rozhodnutí nastal stav, že toto rozhodnutí pozbylo jakékoliv právní účinky a nelze tedy argumentovat tím, že ukládalo shodné povinnosti. Pokud následně žalovaný vydal nové opatření, měl pro jeho splnění stanovit takovou lhůtu, která je přiměřená. Zákon o inspekci, ani zákon o státní kontrole neobsahují pravidla pro stanovení lhůt v případě ukládání opatření. Vzhledem k tomu je nutno vycházet z ustanovení § 39 odst. 1 věta první a druhá správního řádu, podle kterého „*Správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků.*“ Vzhledem k obsahu uložené povinnosti – bezodkladně stáhnout z tržní sítě veškeré množství všech šarží jakostních odrůdových vín a vín odrůdových tuzemské provenience vyrobených z hroznů deseti označených odrůd sklizených v roce 2009 je zřejmé, že uložená lhůta byla zjevně nepřiměřená a opatření bylo v důsledku toho prakticky neproveditelné. Stanovení lhůty, shodující se s datem vydání rozhodnutí proto krajský soud považoval za nezákonné.

Krajský soud označil za nezákonný rovněž požadavek stěžovatelky v opatření D01 dopracovat evidenční knihy v souladu s přílohou č. 33 k vyhl. č. 323/2004 Sb. v platném znění (prováděcí vyhláška k zákonu č. 321/2001 Sb. o vinohradnictví a vinařství), neboť taková povinnost z uvedené přílohy dovodit nelze. Pokud uvedený způsob evidence vyplývá z jiných předpisů, měly tyto být ve výroku výslovně uvedeny. Odkaz na ustanovení § 30 zákona č. 321/2004 Sb. o vinohradnictví a vinařství, ve výroku rovněž uvedený je rovněž nedostatečný, neboť toto ustanovení neupravuje, jak mají být evidenční knihy vedeny, pouze v obecné rovině odkazuje na nutnost užití prováděcích předpisů a předpisů ES.

Za oprávněnou uznal krajský soud rovněž námitku žalobce, že správním orgánem dosud nebyl zjištěn skutkový stav, nebylo dostatečně identifikováno konkrétní pochybení a vydané opatření je postaveno pouze na neodůvodněných a nepřezkoumatelných tvrzeních správního orgánu. Přestože stěžovatelka vyhověla námitkám žalobce, které byly podány i z důvodu absence náležitostí předcházejícího (zrušeného) opatření ze dne 10. 11 2010, opatření ze dne 19. 11. 2010 opět neobsahuje náležitosti podle § 68 odst. 2 správního řádu, odůvodnění není v souladu s odstavcem 3 tohoto ustanovení. Krajský soud přihlédl i k tomu že kontrolní závěry počítají s tím, že budou následovat další kontroly a teprve pak

bude sepsán souhrnný protokol, kde budou uvedeny všechny zjištěné nedostatky a ustanovení právních předpisů, které byly porušeny, a žalobce pak bude mít možnost k daným zjištěním podávat námitky. Stěžovatelka dosud nezjistila řádně skutkový stav a přenáší důkazní břemeno na žalobce. Žalobce právem tvrdí, že evidenci vede řádně, jak vyplývá například z auditu, jež byl u žalobce za rok 2009 proveden ve dnech 28. 6. 2010 a 29. 6. 2010 pracovníky žalovaného správního orgánu. S takovou argumentací se ovšem stěžovatelka nevypořádala.

Krajský soud považuje za nepřezkoumatelný výrok opatření, že žalobce uváděl do oběhu víno neznámého původu. Tento výrok totiž není zdůvodněn. Ze správního spisu je zřejmé, že v době přijetí předmětného opatření kontrolní akce u žalobce ještě probíhala, opatřením D01 bylo žalobci uloženo dopracování evidenčních knih tak, aby bylo možno dohledat a prokázat, jak byly konkrétní nakoupené hrozny ročníku 2009 zpracovány a pro kterou konkrétní výrobní šarži byly konkrétní hrozny použity. Podle krajského soudu bylo možno ke dni 19. 11. 2010 konstatovat jen to, že původ uvedený na etiketě není řádně dokladován. Nebylo možno učinit závěr, že neodpovídá skutečnosti. Pokud si žalovaný již v době vydání opatření byl jist, že původ uvedený na etiketě neodpovídá skutečnosti (což vzhledem k absenci odůvodnění nelze podrobit přezkumu), bylo nadbytečné, aby žalobci ukládal pod bodem D01povinnost dopracovat evidenci, ani by nemohl v odůvodnění rozhodnutí uvést, že uvedená opatření mohou být zrušena po dopracování a předložení průkazné evidence u těch vín, u kterých se prokáže, že nebyly ani z části vyrobeny z hroznů neznámého původu.

Dle názoru krajského soudu stěžovatelka pochybila, pokud předmětné opatření na základě podaných námitek nezrušila pro absenci řádného odůvodnění, protože se jednalo o rozhodnutí nepřezkoumatelné. V předmětné věci se žalobce jako kontrolovaná osoba o skutečnostech, které měly být uvedeny již v opatření, nedozvěděl ani z rozhodnutí o námitkách. Ani toto rozhodnutí totiž neobsahovalo konkrétní výčet a ani rozbor podkladů. Soud vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2010, č. j. 7 As 33/2010 – 99, dostupného na www.nssoud.cz, podle kterého, pokud *by opatření neobsahovalo řádné odůvodnění, tj. uvedení důvodů svého výroku nebo výroků, podkladů pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí, ztratilo by řízení o námitkách zcela svůj smysl. Takový postup by byl v rozporu se zásadou dvojinstančnosti a řízením o námitkách by se tak v podstatě stalo řízení soudní, neboť teprve v žalobě proti rozhodnutí o námitkách by kontrolovaná osoba mohla relevantním způsobem zpochybňovat zákonnost postupu správních orgánů*“.

Kasační stížnost

Proti rozsudku Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“) podala žalovaná (dále „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, ve které v oddílu I. zevrubně odkázala na právní úpravu českého i evropského práva v oblasti řádného označování původu vín se zdůrazněním, že z této úpravy také důsledně vycházela obě uvedená opatření (D01 a D02) i rozhodnutí o námitkách žalobce, v oddílu II. specifikovala rozhodnutí o námitkách žalobce a rozsudek krajského soudu, který byl napaden kasační stížností, v oddílu III. uvedla rozsah napadení rozsudku kasačními důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), v oddílu IV. navrhla přiznání

odkladného účinku kasační stížnosti a v oddílu V. navrhla rozsudek krajského soudu zrušit a věc tomuto soudu vrátit k dalšímu řízení.

V oddílu III. stěžovatelka podrobně zdůvodnila jednotlivé kasační námitky. V bodu 1. odmítla závěr krajského soudu o nezákonnosti lhůty pro splnění povinnosti uložené opatřením D02 v zásadě poukazem na skutečnost, že podané námitky žalobce neměly ze zákona odkladný účinek, takže žalobce byl povinen vína z tržní sítě stahovat hned po doručení původního rozhodnutí z 10. 11. 2010, tedy na stažení vín z tržní sítě měl čas od 10. do 19. 11. 2010. V takové lhůtě byla uložená povinnost splnitelná a její splnění bylo možné na žalobci spravedlivě požadovat, a to rovněž s přihlédnutím k tomu, co si lze představit pod povinností stažení vín z tržní sítě, představující ve skutečnosti pouze zamezení dalšího prodeje vín konečnému spotřebiteli, tedy povinnost splnitelnou v řádu hodin. Pokud byl krajský soud názoru, že stanovená lhůta byla nezákonná, avšak svou úvahu přesvědčivě nezdůvodnil, je jeho rozhodnutí zatíženo vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

V bodu 2. odmítla stěžovatelka závěr krajského soudu o nezákonnosti výroku opatření D01. V té souvislosti jednak poukázala na překvapivost rozsudku spočívající v rozporu mezi jeho ústním a písemným zdůvodněním, neboť při vyhlášení rozsudku krajský soud zdůvodnil nezákonnost opatření jen ve vztahu k nepřiměřenosti lhůty pro splnění opatření D02. Kromě toho se pozastavila i nad tím, že nezákonnost či nesrozumitelnost výroku opatření D01 žalobce takřka nezmínil. Z tohoto hlediska namítá stěžovatelka možnost jiné vady řízení před soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Dále v tomto žalobním bodu zdůraznila stěžovatelka konkrétní ustanovení evropských nařízení o způsobech vedení evidenčních knih v odvětví vína a dodala, že v souladu s evropskou úpravou byla pro Českou republiku přijata podrobnější úprava zákonem o vinohradnictví a vinařství a prováděcí vyhláškou č. 323/2004 Sb. (§ 14), podle které také důsledně postupovala, nikoli však žalobce. Závěr krajského soudu spočívá proto na nesprávném posouzení právní otázky, tedy je naplněn kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

V bodu 3. stěžovatelka odmítá závěr krajského soudu o nedostatcích v odůvodnění vydaného opatření. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (zmíněny jsou rozsudek ze dne 9. 6. 2010, č. j. 7 As 33/2010 - 99, a ze dne 11. 9. 2008, č. j. 5 As 35/2008 - 72) respektuje povinnost aplikovat ustanovení § 180 odst. 1 a § 68 odst. 3 správního řádu, jejichž užití je však třeba posuzovat také s ohledem na specifické okolnosti vydávání takových opatření „*v terénu*“, bezprostředně při kontrole, jakož i na jejich smysl „zjednat nápravu situace“, které předpokládají taková opatření jako „*operativní a efektivní nástroj pro zajištění obecných cílů potravinářského práva, kterými jsou ochrana lidského života a zdraví a ochrana zájmů spotřebitelů, včetně poctivého jednání v obchodu s potravinami*“.

Stěžovatelka zpochybňuje závěr krajského soudu o nadbytečnosti výrokové části opatření D01 ve vztahu k dopracování evidenčních knih s poukazem na to, že zákaz uvádění potravin do oběhu může být dodatečně odvolán právě na základě doplnění evidenčních knih. I v této části stěžovatelka namítá nesprávné právní posouzení právní otázky soudem (zde § 5 odst. 5 zákona č. 146/2002 Sb.), tedy kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

V bodu 4. stěžovatelka polemizuje se závěrem krajského o její povinnosti zrušit napadené správní rozhodnutí pro absenci odůvodnění. Vychází přitom z judikovaného závěru (opět rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2010, č. j. 7 As 33/2010 - 99), že na postup při vydávání opatření dle § 5 zákona č. 146/2002 Sb. a na jejich obsahové náležitosti je třeba aplikovat správní řád, dle názoru stěžovatelky ovšem s akcentem na specifičnost těchto opatření. Z toho vyplývá i možná povaha rozhodnutí o námitkách, analogicky dle § 90 správního řádu spočívající nejen ve zrušení či potvrzení, nýbrž (především) změně napadeného rozhodnutí. Úvaha krajského soudu nepřípustně předjímá nemožnost napravení vad opatření v rámci řízení o námitkách v rozhodnutí druhého stupně. I v tomto případě stěžovatelka spatřuje v postupu krajského soudu nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, tedy kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že návrh stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti byl zamítnut usnesením ze dne 6. 6. 2012, č. j. 3 As 50/2012 - 21.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že odlišná stanoviska účastníků vyplývají z různého stupně chápání smyslu právní úpravy oblasti výroby a distribuce vín podle české i evropské právní úpravy. Žalobce při interpretaci povinností při vedení evidence a označování původu zpracovávaných druhů vín především zdůrazňuje formální hlediska, zatímco stěžovatelka klade zvýšený důraz z hlediska smyslu právní úpravy. To, co tvoří podstatu argumentace žalobce, vlastně není ani zásadním zdrojem pochybností a zároveň spor není ani o to, podle čeho (podle jaké normy) je nakládání s vínem a hrozny pro jeho výrobu upraveno.

Žalobce setrvává v přesvědčení, že stěžovatelka požaduje plnění takových povinností (v evidenci původu hroznů), které mu žádný právní předpis neukládá a její postup tak považuje za nezákonný. V tomto směru mu dal za pravdu také krajský soud, který zdůraznil, že takovou povinnost z uvedené přílohy dovodit nelze a odkaz na ustanovení § 30 zákona č. 321/2004 Sb. o vinohradnictví a vinařství, ve výroku opatření uvedený, je nedostatečný, neboť toto ustanovení neupravuje, jak mají být evidenční knihy vedeny, pouze v obecné rovině odkazuje na nutnost užití prováděcích předpisů a předpisů ES.

S tímto názorem však nelze souhlasit. Závěru žalobce i krajského soudu nesvědčí jednoznačně ani samotné znění přílohy č. 33 vyhl. č. 323/2004 Sb., upravující totiž u vína z dovozu povinnost označení země původu. Zákonné vymezení evidenčních pomůcek (evidenčních knih) dle § 30 zákona o vinohradnictví a vinařství je naopak zcela dostatečné, a to právě odkazem na relevantní předpisy ES, jejichž smysl je zcela jednoznačný, jak bude

dále uvedeno. Úprava dle nařízení Parlamentu a Rady (ES) s přihlédnutím ke stupni jejich závaznosti, a to konkrétně nařízení č. 479/2008, v tomto směru zcela explicitně uvedené podmínky obsahuje a zavazuje tak i Českou republiku. Stěžovatelka v tomto ohledu nemá pravdu, že národní právní úprava je přísnější než úprava evropská (jak by bylo možné učinit podle zmocnění čl. 28 úvodních ustanovení uvedeného nařízení č. 479/2008 „*(28) Aby se zachovaly zvláštní znaky jakosti vín s označením původu nebo se zeměpisným označením, mělo by být členským státům povoleno uplatňovat v tomto ohledu přísnější pravidla*“, nicméně pro posouzení této věci tato skutečnost nemá žádný význam. Citované nařízení č. 479/2008 v úvodních ustanoveních zcela jednoznačně definuje podstatu a smysl povinnosti v označování vín v článcích 26 a 27: „(26) *Scelování vína pocházejícího ze třetích zemí s vínem ze Společenství a scelování vín pocházejících ze třetích zemí by mělo být ve Společenství i nadále zakázáno. Podobně by některé druhy hroznového moštu, hroznové šťávy a čerstvých vinných hroznů, které pocházejí ze třetích zemí, neměly být na území Společenství zpracovávány na víno ani přidávány do vína; (27) Koncepce jakostních vín ve Společenství se mimo jiné zakládá na zvláštních vlastnostech souvisejících se zeměpisným původem vína. Tato vína spotřebitel rozeznává pomocí chráněných označení původu a zeměpisných označení, i když současný systém není v tomto ohledu plně rozvinut. Aby se požadavek na jakost příslušných výrobků mohl opřít o průhlednější a propracovanější rámec, je třeba zavést režim, podle něhož se žádosti o označení původu nebo zeměpisné označení přezkoumávají v souladu s přístupem, který se uplatňuje v horizontální politice Společenství v oblasti jakosti potravin jiných než vín a lihovin podle nařízení Rady (ES) č. 510/2006 ze dne 20. března 2006 o ochraně zeměpisných označení a označení původu zemědělských produktů a potravin*“.

Taktéž Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, podstatou příslušných ustanovení směřuje ke stejnému cíli. Článek 16 tohoto nařízení, na které stěžovatelka v opatřeních odkazuje, jednotný smysl právní úpravy odvětví potravinového práva připomíná rovněž (*Aniž jsou dotčena specifičtější ustanovení potravinového práva, nesmí označování, propagace a obchodní úprava potravin nebo krmiv, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoli médiem uvádět spotřebitele v omyl.)* čl. 17 uvedeného nařízení obsahuje příklad nástrojů k prosazení uvedeného cíle *[1) Provozovatelé potravinářských a krmivářských podniků ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce zajistí v podnicích, které řídí, aby potraviny a krmiva splňovaly požadavky potravinového práva, které se týkají jejich činnosti, a kontrolují plnění těchto požadavků. 2) Členské státy zajišťují dodržování potravinového práva a sledují a ověřují, zda provozovatelé potravinářských a krmivářských podniků ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce plní odpovídající požadavky potravinového práva. Za tímto účelem používají systém úředních kontrol a vykonávají další činnosti přiměřené okolnostem, včetně informování veřejnosti o bezpečnosti a riziku potravin a krmiv, dozoru nad bezpečností potravin a krmiv a dalších kontrolních činnostech prováděných během všech fází výroby, zpracování a distribuce*].

Z citovaných ustanovení je patrný smysl právní úpravy v dané oblasti, v jehož světle je třeba vnímat konkrétní úpravu dle Oddílu III článku 59 nařízení č. 479/2008, upravujícího mezi povinnými údaji při označení vín uváděných na trh v rámci Evropské unie v bodu d) „*uvedení provenience*“. Tento údaj totiž slouží k nezaměnitelné informaci pro konečného spotřebitele a přispívá tím k naplnění smyslu citované úpravy v dané oblasti v jeho informativní a ochranné funkci.

Ostatně i dřívější úprava, provedená Nařízením Rady (ES) č. 1493/1999 o společné organizaci trhu s vínem, se řídila obdobně formulovanou ideou. Cílem čl. 47 odst. 1 uvedeného nařízení byla *a) ochrana oprávněných zájmů spotřebitele, b) ochrana oprávněných zájmů producenta, c) řádné fungování trhu, d) podpora kvalitní produkce.* Principy dle odst. 1 vyžadují pro naplnění, mimo jiné, dle odst. 2 opatření dle *písm. f) označení dovážených produktů, aby se zaručilo, že spotřebitelé jsou o vlastnostech těchto produktů informováni,* čl. 48 odrážka druhá *(vlastnosti produktu jako především druh, složení...původ nebo místo, odkud se dováží...)*, k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 89/2011 - 68.

Klamání konečného spotřebitele je třeba vždy vnímat v jeho materiálním smyslu záměny představy (zde o původu vína) a nikoli jen jako porušení formálně zakotvených povinností. I kdyby totiž takové formulace ze zákona či jiného právního předpisu jednoznačně nevyplývaly, je třeba je bez nejmenší pochybnosti dovozovat ze smyslu citovaných ustanovení zejména evropského práva. Jinými slovy, žalobce povinnost vést přesvědčivou evidenci dovážených hroznů měl a měl by také povinnost původ vína uvádět v předpokládaném rozsahu na vinětách lahví s vínem. Jen takovým způsobem lze totiž zachovávat a chránit dědictví „*zvláštních vlastností souvisejících se zeměpisným původem vína*“. Pokud tedy krajský soud dospěl k závěru, že požadavek stěžovatelky v daném smyslu byl nezákonný, jednalo se o závěr chybný.

Ani námitka vad řízení před správním orgánem a před soudem není oprávněná. V tomto směru je třeba si znovu připomenout podstatu posuzovaného případu, spočívající v tom, že žalobce měl uvádět na trh vína s nesprávným označením původu, přičemž důsledně tvrdil jen to, že původ vinných hroznů není povinen uvádět v evidenci jejich zásob. Stěžovatelka s tím nesouhlasí, a proto také nejen vyzvala žalobce k doplnění evidence, ale poskytla mu také možnost v rámci uložené povinnosti dle opatření D01 evidenci doplnit. Zároveň je třeba zdůraznit, že nikde není prokázáno, že by toho žalobce nebyl schopen. Stěžovatelka také připouští možnost revize povinnosti stáhnout vína z prodeje, jestliže k doplnění evidence dojde. Závěr, že žalobce zpracovával víno neznámého původu, tedy stěžovatelka v době vydání opatření přijala oprávněně již z toho důvodu, že sám žalobce pro důkaz opaku neudělal nic, přičemž tento závěr byl podložen odpovídajícím rozsahem dokazování v rámci kontrolních zjištění. Mimochodem, tvrzení žalobce o neexistenci jeho povinnosti uvádět původ hroznů v evidenčních knihách, i kdyby bylo pravdivé, by nic nezměnilo na jeho povinnosti skutečnost o původu vína uvádět na vinětách lahví s vínem.

Závěr krajského soudu o nezákonnosti lhůty pro splnění povinnosti uložené opatřením D02, totiž stažení vín z tržní sítě, není pro osud kasační stížnosti nijak zásadně významný. Po vyjasnění obsahu uvedené povinnosti, spočívající nikoli ve faktickém odvozu vín ze skladů a provozních prostor prodejců, nýbrž v zamezení jejich prodeje spotřebiteli, lze navíc uvedenou lhůtu považovat v zásadě za přiměřenou již proto, že v tomto pojetí její splnění opravdu předpokládá jednoduchý a časově nenáročný postup a odpovídá tak z hlediska principu přiměřenosti a dobré správy v činnosti správních úřadů.

Možnost doplnit evidenci použitých hroznů není v žádném rozporu s povinnostmi žalobce, obsaženými ve zkoumaných opatřeních. Ve skutečnosti je tomu naopak, neboť právě doplněním evidence lze naplnit smysl ustanovení § 5 odst. 5 zákona č. 146/2002 Sb. (*Inspektor povolí obnovení výroby zemědělských výrobků, potravin nebo tabákových výrobků*

nebo jejich uvádění do oběhu nebo použití surovin k jejich výrobě anebo používání obalů nebo vadných přístrojů nebo zařízení, které byly zakázány podle odstavce 1 písm. a), pokud byl závadný stav odstraněn; souhlas musí být vydán neprodleně, nejpozději však do 30 dnů ode dne oznámení odstranění závadného stavu).

Stěžovatelka polemizuje se závěrem krajského soudu o její povinnosti zrušit napadené správní rozhodnutí pro absenci odůvodnění. Uvedený závěr krajského soudu ovšem nelze vyložit jinak než tak, že při absenci odůvodnění rozhodnutí, tam kde je ho zapotřebí, je vždy nutné takové rozhodnutí zrušit pro jeho nepřezkoumatelnost. Obecně je třeba vycházet z toho, že vázanost vysloveným právním názorem (soudu) má místo jen tehdy, je-li v době nového rozhodování skutkový stav stejný jako v době, kdy rozhodoval soud, který závazný právní názor vyslovil. Jestliže v dalším průběhu řízení po zrušení původního rozhodnutí došlo ke skutkovým zjištěním, která změnila poznatky o skutkovém stavu natolik, že na zjištěný skutkový základ věci není aplikace právního názoru soudu možná, není již tímto právním názorem správní orgán vázán (k tomu srovnej rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 Cdo 7/94, dostupný v Soudních rozhodnutích č. 3/1995). I kdyby bylo v nyní posuzované věci třeba doplňovat důkazní řízení, nic by nebránilo, ani zmíněný závěr krajského soudu, aby stěžovatelka za podmínek, předvídaných právě v ustanovení § 90 odst. 1 správního řádu, napadené rozhodnutí nejen zrušila, ale případně i změnila, například kdyby se změnila skutková situace potud, že žalobce by doplnil evidenční záznamy ve smyslu citovaných norem evropského nebo národního práva. V tomto smyslu je odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2010, čj. 7 As 33/2010-99, správný. Nejvyšší správní soud ovšem konstatuje, že v rozhodnutí správního orgánu nelze o absenci odůvodnění hovořit, takže uvedená výhrada stěžovatelky a její analýza mají jen hypotetický význam, navíc je pro osud této kasační stížnosti bezvýznamná.

Nejvyšší správní soud nakonec konstatuje, že neobstojí kasační námitka tzv. jiné vady řízení, kterou stěžovatelka dovozuje z toho, že krajský soud přesvědčivě nezdůvodnil názor, že lhůta pro splnění povinnosti žalobce stáhnout vína z prodeje byla nezákonná. Ve skutečnosti ovšem krajský soud tento závěr podrobně zdůvodnil na str. 10 a 11 napadeného rozsudku.

Stejný kasační důvod spatřuje stěžovatelka také v překvapivosti rozsudku v důsledku rozporu mezi jeho ústním a písemným zdůvodněním, neboť při vyhlášení rozsudku krajský soud zdůvodnil nezákonnost opatření jen ve vztahu k nepřiměřenosti lhůty pro splnění opatření D02, zatímco nezákonnost či nesrozumitelnost výroku opatření D01 žalobce takřka nezmínil. V tomto případě se ovšem nejedná o vadu řízení v podobě relevantní vady odůvodnění rozhodnutí. Ústní zdůvodnění rozsudku netvoří obligatorní součást řízení a navíc v daném případě uváděný rozdíl obsahu nepředstavuje rozpor, nýbrž příklad částečného odůvodnění bez vlivu na výrok rozhodnutí. Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. rozhodně neobstojí v žádném z uvedených případů, zatímco ohledně správnosti právního posouzení věci krajským soudem lze odkázat na shora uvedenou argumentaci Nejvyššího správního soudu.

Ze shora uvedených důvodů je tedy zřejmá oprávněnost kasačních námitek stěžovatelky vůči právnímu posouzení věci krajským soudem, a to ve vztahu k povinnosti žalobce vést konkrétní evidenci o původu zpracovávaných hroznů a k zákonnosti lhůty pro splnění povinnosti stáhnout chybně označená vína z oběhu. Kasační důvod dle § 103

odst. 1 písm. a) s. ř. s. je tedy v uvedeném rozsahu opodstatněný. Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. oprávněný není, avšak tato skutečnost nemá pro osud kasační stížnost význam. Proto Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil dle § 110 odst. 1 věta prvá s. ř. s. V novém řízení krajský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) rozhodne také o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. listopadu 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu