



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **ROKOSPOL, a.s.**, se sídlem Uherský Brod, Dolní Valy 893, zastoupený JUDr. Aloisem Coufalíkem, advokátem se sídlem Masarykova 175, Luhačovice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2008, č. j. 7 Ca 249/2007 – 53,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

**O d ů v o d n ě n í :**

Kasační stížností brojí žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2008, č. j. 7 Ca 249/2007 - 53, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 5. 2007, č. j. 570/2994/06/Se. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 3. 11. 2006, č. j. 47/OOH//0620873.12/06/BZO. Inspekce uložila žalobci podle § 38c písm. c) zákona č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o chemických látkách“), pokutu v celkové výši 40 000 Kč za celkem pět správních deliktů podle § 38a odst. 2 písm. b), c) a d) zákona o chemických látkách spočívajících v porušení některých povinností stanovených zákonem o chemických látkách.

Inspekce provedla dne 28. 6. 2006 v prodejně žalobce v Uherském Brodě kontrolu zaměřenou na uvádění chemických látek a přípravků na trh a do oběhu. Na základě zjištění z této kontroly inspekce zahájila s žalobcem správní řízení o uložení pokuty za správní delikty podle § 38a odst. 2 písm. b), c) a d) zákona o chemických látkách a následně mu uložila pokutu v celkové výši 40 000 Kč. Podle inspekce se žalobce dopustil (1) správního deliktu dle § 38a odst. 2 písm. b) zákona o chemických látkách tím, že na obalu přípravku Rokopur tužidlo RK 500, označeného jako Xn, zdraví škodlivý, chyběla hmatatelná výstraha pro nevidomé, čímž porušil § 19 odst. 2 písm. b) zákona o chemických látkách; (2) správního deliktu dle § 38a odst. 2 písm. c) zákona o chemických látkách tím, že na označení přípravku Rokopur tužidlo RK 500, označeného jako Xn, zdraví škodlivý, uvedl text pouze ve slovenském jazyce, čímž porušil § 20 odst. 2 ve spojení s § 20 odst. 5 zákona o chemických látkách; (3) správního deliktu dle § 38a odst. 2 písm. c) zákona o chemických látkách tím, že na označení přípravku Rokopur tužidlo RK 500 neuvedl standardní věty označující specifickou rizikovost R10, R20/21, R43, čímž porušil § 20 odst. 2 ve spojení s § 20 odst. 5 písm. e) zákona o chemických látkách; (4) správního deliktu dle § 38a odst. 2 písm. c) zákona o chemických látkách tím, že na označení přípravku Rokopur tužidlo RK 500 neuvedl standardní pokyny pro bezpečné zacházení S2, S24, S51, S46 a na označení přípravku Rokoředitlo C 6000 neuvedl standardní větu S2 a neúplně uvedl standardní větu S16, čímž porušil § 20 odst. 2 ve spojení s § 20 odst. 5 písm. f) zákona o chemických látkách; (5) správního deliktu dle § 38a odst. 2 písm. d) zákona o chemických látkách tím, že v odst. 15 bezpečnostních listů všech kontrolovaných přípravků, jež měly nebezpečnou vlastnost Xn, zdraví škodlivý, neuvedl chemickou látku způsobující nebezpečnou vlastnost, v odst. 15 bezpečnostních listů přípravků Rokoředitlo C 6000, Rokoemail, Rokopur tužidlo RK 500 neuvedl standardní větu S46 a v odst. 15 bezpečnostního listu přípravku Rokopur tužidlo RK 500 neuvedl standardní větu S2, čímž porušil § 23 odst. 1 zákona o chemických látkách. Žalobce následně napadl rozhodnutí inspekce o uložení pokuty odvoláním, jež však žalovaný zamítl a rozhodnutí inspekce potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou dne 24. 7. 2007 u Krajského soudu v Brně, jenž věc následně postoupil v souladu s § 7 odst. 6 s. ř. s. usnesením ze dne 30. 7. 2007, č. j. 30 Ca 208/2007 - 12, místně příslušnému Městskému soudu v Praze. Žalobce v žalobě namítal, že rozhodnutí žalovaného se neopírá o zákonnou předlohu. Vyhláška č. 231/2004 Sb. ukládá povinné náležitosti bezpečnostního listu, tyto údaje byly ale uvedeny žalobcem v souladu s touto vyhláškou. Dle žalobce „*tzv. správní delikt odvolávající se na porušení dle § 38a odst. 2 písm. b) c) a d) je právně nepřezkoumatelný, protože námi uvedené údaje na daných dokladech vždy byly, ale nebyly tam, kde je chtěla mít kontrola*“. Konstatování, že na jednom výrobku odpadlo výstražné označení pro nevidomé, není korektní, neboť se jednalo pouze o jednu „plechovku“ a na ostatních tato informace byla. Dále žalobce uvedl, že inspekce nevydala ke svým nálezům metodický pokyn, který by jednoznačně a v souladu se zákonem určoval, kde se kontrolovaná osoba dopustila porušení zákona. Některé vytýkané prvky byly ze strany žalobce uvedeny lépe a smysluplněji, než to vyžaduje zákon, a proto je tvrzení o tom, že nebyl naplněn zákon, tvrzením zavádějícím a nepřesným.

Žalobce následně doplnil žalobu dne 20. 10. 2008, když uvedl, že kontrola dne 28. 6. 2006 proběhla v jeho prodejně krátce poté, co dne 1. 5. 2004 nabyl účinnosti zákon o chemických látkách. Kontrola se tedy měla zaměřit především na osvětu a metodiku plnění zákonných norem. Žalobce též namítl podjatost inspekce při kontrolní činnosti vůči žalobci, což dokládal historií dosavadních „vztahů“ mezi ním a inspekcí. Dále žalobce uvedl, že inspekce jednala v rozporu s § 4 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), neboť plánovanou kontrolu žalobci předem neoznámila. Inspekce porušila podle žalobce i § 138 správního řádu o zajištění důkazu, neboť žalobce nevěděl, že kontrola bude probíhat. Dále žalobce poukázal i na znění § 12 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„zákon o státní kontrole“), jenž ukládá kontrolující osobě povinnost oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a povinnost šetřit při kontrole práv kontrolované osoby. Inspekce také nesprávně poučila žalobce o jeho právu podat písemné a zdůvodněné námitky proti protokolu o provedené kontrole v provozovně dle § 17 zákona o státní kontrole, neboť v protokolu uvedla pouze, že se „*k obsahu protokolu může oprávněný zástupce společnosti vyjádřit do 15 dnů*“. Tím bylo žalobci znemožněno zahájit řízení o námitkách. Žalobce uvedl též námitky týkající se skutečností zjištěných v průběhu kontroly dne 28. 6. 2006. Odlepená etiketa není dle jeho názoru důkazem, protože si tento důkaz mohla inspekce opatřit sama. Rozpor mezi zněním R-vět a S-vět byl způsobem tím, že některé výrobky měly ještě staré etikety. Při kontrole bylo prověřováno několik stovek kusů výrobků a více jak padesát výrobků, přičemž kontrola objevila údajné nesrovnalosti pouze u tří výrobků.

Městský soud žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku zejména uvedl, že žalobce výrazně rozšířil svou žalobu o žalobní body dosud neuplatněné, to se ovšem stalo až po uplynutí zákonné lhůty podle § 71 odst. 2 s. ř. s. Městský soud tak nemohl k takto nově uplatněným žalobním bodům při svém rozhodování přihlídnout. K námitce žalobce, že se postup žalovaného neopírá o zákonnou předlohu a že sám postupoval v souladu s tehdy účinnou vyhláškou č. 231/2004 Sb., městský soud uvedl, že takto obecně formulovaný žalobní bod je takřka nepřezkoumatelný. V odůvodnění rozhodnutí žalovaného i v rozhodnutí inspekce jsou popsána jednotlivá zjištění, v nichž je spatřováno porušení zákona a sám žalobce tato konkrétní zjištění, ani jejich právní hodnocení nerozporuje. Pokud jde o námitku, že „správní delikt je právně nepřezkoumatelný“, odkázal městský soud na obsah správního spisu, zejména na zjištění uvedená v kontrolním protokolu, podle něhož zákonem požadované údaje na přípravních chyběly. Tento protokol byl po provedení kontroly žalobci zaslán k vyjádření, přičemž žalobce ve vyjádření k obsahu protokolu ze dne 12. 7. 2006, ve vyjádření k obsahu správního spisu ze dne 23. 10. 2006, jakož i v odvolání proti rozhodnutí inspekce ze dne 9. 11. 2006 uváděl, že si je vědom nedostatků v označení výrobků a že označení výrobků nesplňovala příslušné náležitosti. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce proti zjištěním inspekce námitkami uváděnými v soudním řízení nijak nebrojil, a proto městský soud považoval tato tvrzení žalobce za nevěrohodná. K námitce žalobce, že inspekce nevydala žádný metodický pokyn, městský soud konstatoval, že žalobce má povinnost podřídit se právním předpisům, jež jeho činnost upravují, v daném případě zákonu o chemických látkách. Metodickým pokynem, který není v právním řádu ČR ani právním předpisem, nelze povinnosti žalobce nijak měnit.

Městský soud se nad rámec odůvodnění svého rozsudku vyjádřil i k obsahu podání, jímž žalobce rozšířil své žalobní body, a dospěl k názoru, že ani zde uplatněné žalobní body by nebyly důvodné. Žalobce dle městského soudu opětovně zpochybnil závěry provedené kontroly, což ovšem městský soud nepovažoval za věrohodné. Pokud jde o námitku žalobce, že inspekce jednala v rozporu se zákonem o státní kontrole, uvedl městský soud, že zákon o chemických látkách obsahuje vlastní svébytnou právní úpravu kontroly prováděné inspekcí podle tohoto zákona a zákon o státní kontrole se na ni z tohoto důvodu nevztahuje. Kontrola byla řádně oznámena tomu, kdo se v prodejně žalobce nacházel, a z žádného ustanovení zákona o chemických látkách nevyplývá, že by měl být o kontrole dopředu uvědomen statutární orgán žalobce. Bylo tedy postupováno v souladu s § 37 zákona o chemických látkách. Pokud jde o námitku podjatosti úředních osob, konstatoval městský soud, že ji žalobce měl uplatnit ve správním řízení.

Žalobce (stěžovatel) napadl shora uvedený rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž uvedl důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy namítal nezákonnost rozsudku městského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení; vady řízení před správním orgánem spočívající v tom, že skutková

podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl městský soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; a nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

V rámci první kasační námitky stěžovatel napadá závěr městského soudu, že žaloba je z hlediska obsahu nekonkrétní, a vytýká mu, že se jejím obsahem nezabýval. Tento výklad je dle stěžovatele neudržitelný, neboť skutečnosti, které inspekce k věci uváděla, ani námitky, které stěžovatel v žalobě uplatnil, městský soud nepřezkoumal.

V rámci druhého kasačního bodu stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně posoudil doplnění a upřesnění žaloby jako nedovolené rozšíření žaloby.

V rámci třetí kasační námitky stěžovatel uvádí, že městský soud neoprávněně přešel skutečnost, že jej inspekce v rozporu se zákonem nepoučila o jeho právu podat proti protokolu o provedené kontrole námitky. Stěžovatel rovněž nebyl vyzván k účasti na kontrole a tato kontrola mu nebyla včas předem oznámena. Postup inspekce tak naplnil dle stěžovatele „*znaky úřední šikany, kdy kontrolující hledá nástroj k perzekuci a přitom obchází zákon*“. Stěžovatel dále namítl nezákonnost „*zápisů inspekce*“, na něž odkázal ve svém rozhodnutí městský soud, neboť byly s ohledem na shora uvedené výhrady získány nezákonným způsobem. Následné stanovisko stěžovatele k těmto zápisům je dle stěžovatele „*bez právních záruk*“, protože „*neproběhly podle zákona a soud se proto o ně nemůže opírat*“. Stěžovatel napadl také závěr městského soudu, že kontrola byla řádně oznámena tomu, kdo se nacházel na místě, kde kontrola probíhala. Při kontrole měl být kontrolovanou osobou statutární orgán stěžovatele nebo jeho zmocněnec a nic nebránilo tomu, aby byla kontrola této osobě včas a přiměřeně oznámena.

V rámci čtvrté kasační námitky stěžovatel uvedl, že inspekce měla a má zájem na nezákonném poškození stěžovatele a je podjatá, přičemž odkázal zejména na obsah podání stěžovatele doručeného městskému soudu dne 20. 10. 2008. Městský soud nevysvětlil, jak měl stěžovatel postupovat při podjatosti kontrolního orgánu, když jediná možná náprava byla náprava u nezávislého soudu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázal na své předchozí vyjádření k žalobě, v němž uvedl, že skutková zjištění, k nimž inspekce došla, svědčí o tom, že se stěžovatel dopustil správních deliktů, za něž mu byla uložena pokuta. Porušením povinností podle zákona o chemických látkách a navazujících předpisů může být vážně ohroženo zdraví člověka, a to bez ohledu na to, jestli k němu dojde pouze u malého počtu výrobků. Stěžovatel přitom dle žalovaného ve fázi odvolání uznal svá vlastní pochybení a pouze zlehčoval a vysvětloval vlastní nepřesnou aplikaci zákona.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), byla podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a neshledal kasační stížnost důvodnou.

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů ve vztahu k žalobním bodům namítaným stěžovatelem. Pokud by tato námitka byla důvodnou, byla by již tato okolnost důvodem pro zrušení rozsudku městského soudu.

Nejvyšší správního soudu se obecně vyjádřil k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaném pod č. 689/2005 Sb. NSS, v němž konstatoval následující: „*Není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se s touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá.*“ Opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS).

Stěžovatel v původní žalobě uvedl v podstatě čtyři žalobní námitky. K první námitce stěžovatele, že stěžovatel uváděl v bezpečnostních listech kontrolovaných přípravků veškeré povinné údaje v souladu s příslušnou vyhláškou, městský soud uvedl, že takto obecně formulovaný žalobní bod je takřka nepřezkoumatelný. Dále odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí inspekce, v nichž jsou popsána jednotlivá konkrétní zjištění, v nichž je spatřováno porušení zákona. Sám stěžovatel podle městského soudu tato konkrétní zjištění ani jejich právní hodnocení nerozporoval. Za druhé stěžovatel namítal, že veškeré požadované údaje byly v bezpečnostní listech a na označeních přípravků uvedeny, ale nebyly umístěny tam, „kde je chtěla mít kontrola“, a za třetí namítal, že výstražné označení pro nevidomé odpadlo pouze z jednoho kusu výrobku a na ostatních toto označení bylo. K těmto námitkám městský soud odkázal na obsah kontrolního protokolu a další listiny obsažené ve správním spisu, podle nichž zákonem požadované údaje na výrobcích a v bezpečnostních listech chyběly, a poukázal na skutečnost, že sám stěžovatel opakovaně ve správním řízení uvedl, že si je vědom nedostatků v označení přípravků a že označení přípravků nespĺňovala příslušné náležitosti. Ke čtvrté námitce stěžovatele týkající se metodického pokynu, který měla inspekce vydat, městský soud uvedl, že se stěžovatel musí řídit platnými právními předpisy, které stanoví jeho povinnosti při jeho podnikatelské činnosti, a nikoliv metodickým pokynem, který ani nelze považovat za právní předpis.

Takové odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud v daném případě vzhledem k nekonkrétnosti jednotlivých žalobních námitek za postačující a plně přezkoumatelné. Pokud by stěžovatel v žalobě zcela konkrétním způsobem zpochybnil jednotlivé závěry správních orgánů v otázce naplnění skutkových podstat popsanych správních deliktů, jež mu jsou přičítány, měl by městský soud povinnost se s těmito námitkami stejně podrobně vypořádat. To se však v daném případě nestalo, proto jsou výše uvedené závěry městského soudu, jimiž reagoval na obecná tvrzení stěžovatele, dostačující.

Zároveň je třeba dodat, že se Nejvyšší správní soud se zjištěními správních orgánů, jak vyplývají ze správního spisu a jak na ně odkazoval městský soud, ztotožňuje. Pokud jde o nedostatky týkající se bezpečnostních listů, poukazuje Nejvyšší správní soud na odst. 15.1. přílohy č. 1 k vyhlášce č. 231/2004 Sb., podle nějž musí bezpečnostní list obsahovat v odst. 15

mimo jiné také informace týkající se ochrany zdraví, bezpečnosti a životního prostředí, které musí být podle zákona uvedeny na obalu látky nebo přípravku. Podle § 20 odst. 5 písm. c) zákona o chemických látkách musí označení na obalu chemického přípravku obsahovat chemický název nebezpečné látky nebo látek přítomných v přípravku. Z obsahu bezpečnostních listů předložených inspekci však plyne, že bezpečnostní listy všech kontrolovaných přípravků majících nebezpečnou vlastnost Xn informace o nebezpečných látkách v odst. 15 neobsahovaly. Uvedení nebezpečných látek v odst. 2 bezpečnostního listu přitom nemůže podle Nejvyššího správního soudu uvedený nedostatek zhojit, neboť v tomto odstavci bezpečnostního listu mají být uvedeny informace o složení chemického přípravku, zatímco v odst. 15 bezpečnostního listu se uvádějí pouze nebezpečné látky nebo látky přítomné v přípravku, jež musí být zároveň uvedeny i na obalu přípravku. V těchto případech se mohou požadované údaje vzájemně lišit. Ze stěžovatelem předložených bezpečnostních listů dále plyne, že v odst. 15 bezpečnostních listů přípravků Rokoředidlo C 6000, Rokoemail, Rokopur tužidlo RK 500 nebyla uvedena standardní věta S46 a v odst. 15 bezpečnostního listu přípravku Rokopur tužidlo RK 500 ani standardní věta S2. Obdobně je zřejmé z protokolu o kontrole a zejména ze stěžovatelem předložených označení z obalů kontrolovaných přípravků, že označení na obalech předmětných chemických přípravků skutečně obsahovala veškeré nedostatky, jež byly stěžovateli inspekci vyčítány, ať již se jedná o neuvedení, resp. neúplné uvedení příslušných standardních R-vět a S-vět na předmětných chemických přípravcích nebo o uvedení textu na chemickém přípravku Rokopur tužidlo RK 500 pouze ve slovenském jazyce. Stěžovatel tak jednal v rozporu s povinností uvést na obalu označení přípravku standardní věty označující specifickou rizikovost (R-věty) a standardní pokyny pro bezpečné zacházení (S-věty) dle § 20 odst. 5 písm. e) a f) zákona o chemických látkách. Dále z obsahu protokolu o provedené kontrole vyplývá i skutečnost, že na obalu přípravku Rokopur tužidlo RK 500 chyběla hmatatelná výstraha pro nevidomé. Stěžovatel sice tvrdil, že se jednalo pouze o jeden výrobek a ostatní již touto výstrahou označeny byly, nepředložil ovšem žádné důkazy k prokázání svého tvrzení a tuto skutečnost nelze dovodit ani z obsahu protokolu o provedené kontrole. I v případě, že by se toto tvrzení stěžovatele ukázalo být pravdivým, nemohlo by mít ovšem vliv na závěr o tom, že stěžovatel porušil povinnost označit tento výrobek výstrahou pro nevidomé. Tento závěr by se mohl, stejně jako některá další vysvětlení, která stěžovatel k jednotlivým pochybením uváděl ve správním řízení, promítnout pouze do výše uložené pokuty jako polehčující okolnost. Ze správního rozhodnutí I. stupně je ovšem zřejmé, že inspekce k řadě těchto polehčujících okolností skutečně přihlédla a uložila pokutu při samé dolní hranici zákonného rozpětí. Navíc stěžovatel ani v žalobě ani v kasační stížnosti nebrojil proti výši uložené pokuty.

Nejvyšší správní soud rovněž shledal, že se městský soud dostatečně, byť pouze stručně, vypořádal i s ostatními žalobními námitkami stěžovatele, jež se týkaly absence metodického pokynu, a s námitkami uvedenými v doplnění žaloby ze dne 20. 10. 2008, neboť z odůvodnění rozsudku je zcela zřejmé, proč je považoval městský soud za nedůvodné, resp. nepřípustné. Nejvyšší správní soud tedy námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů nemohl přisvědčit.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval druhou kasační námitkou stěžovatele. Klíčovou otázkou, kterou přitom musel Nejvyšší správní soud zodpovědět, byla otázka, zda podání stěžovatele ze dne 20. 10. 2008 bylo pouhým doplněním a upřesněním již uplatněných žalobních bodů, jak tvrdí stěžovatel, či zda se jednalo o nepřípustné rozšíření žaloby o další žalobní body ve smyslu § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s.

K povinnosti žalobce uvést v žalobě žalobní body se již v obecné rovině vyslovil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, publikovaném pod č. 113/2004 Sb. NSS, v němž uvedl, že v důsledku přísné dispoziční zásady v řízení

o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. V usnesení ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 - 43, publikovaném pod č. 685/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „žalobce je povinen v žalobě vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost“. Formulací žalobních bodů žalobce nejenom vyjadřuje své námitky proti žalobou napadenému rozhodnutí, ale zároveň též vymezuje rozsah soudního přezkumu v následném řízení, neboť podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. soud zásadně přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V důsledku uplatnění zásady koncentrace řízení je žalobce zároveň časově limitován ve své možnosti rozšiřovat rozsah přezkumu v dalším průběhu řízení před soudem, neboť podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. lze rozšířit žalobu o další v žalobě dosud neuvedené žalobní body pouze ve lhůtě pro podání žaloby. Další rozšiřování žalobních bodů po uplynutí této lhůty je nepřípustné, ledaže by žalobce uvedené právní či skutkové důvody nemohl v žalobě či jejím včasném rozšíření uplatnit (srov. výše uvedené usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 134/2005 - 43). Je tedy pouze na žalobci, aby do uplynutí lhůty pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. dostatečně vylíčil veškeré žalobní body, jež hodlá proti napadenému rozhodnutí správního orgánu namítat. Rozšiřování žaloby o nové žalobní body je však nutno vždy důsledně odlišovat od jejich konkretizace či upřesnění, neboť postup soudu je v těchto situacích odlišný. Omezení lhůtou podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. platí pouze v případě rozšíření žalobních bodů, v případě upřesnění žalobních bodů v žalobě již obsažených lze žalobu konkretizovat i po uplynutí lhůty pro podání žaloby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2009, č. j. 7 Afs 110/2009 - 88, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

V projednávané věci je z obsahu doplnění žaloby ze dne 20. 10. 2008 zřejmé, že stěžovatel tímto podáním rozšířil žalobu o zcela nová tvrzení, jež nebyla v samotné žalobě ani v dalším průběhu řízení dosud uplatněna (námitka podjatosti inspekce a její rozsáhlé zdůvodnění, nezákonnost provedené kontroly, absence předchozího oznámení kontroly, nepřítomnost oprávněné osoby při kontrole, porušení procesních podmínek pro zajištění důkazu, porušení povinnosti šetřit při kontrole práva stěžovatele, nesprávné poučení o možnosti podání námitek proti protokolu o kontrole, nezákonnost výzvy k předložení informací o složení chemických přípravků a jejich prodeji, skutečnost, že nedostatky byly zjištěny jen u malé části výrobků). Uvedené námitky nemají charakter pouhého upřesnění či podrobnějšího rozvedení žaloby, jak tvrdí stěžovatel, ale jedná se o zcela zřejmé rozšíření žalobních bodů, jež zcela vybočují z rámce žalobních bodů uvedených stěžovatelem v žalobě. Stěžovateli přitom nic nebránilo v tom, aby žalobní body uvedené v doplnění žaloby včas uplatnil již v žalobě, případně je uvedl v doplnění žaloby ve lhůtě pro podání žaloby. Stěžovatel ovšem doplnil žalobu až dne 20. 10. 2008, tedy více než rok poté, co dne 30. 7. 2007 uplynula lhůta k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel tak uplatnil nové žalobní body až po uplynutí lhůty podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. a městský soud k nim již nemohl přihlídnout. Závěrům městského soudu nelze v tomto směru nic vytknout. Nejvyšší správní soud tedy neshledal tuto kasační námitku důvodnou.

V rámci třetího a čtvrtého okruhu kasačních námitek zopakoval stěžovatel pouze ty námitky, jež v řízení o žalobě před městským soudem uplatnil v doplnění žaloby ze dne 20. 10. 2008. Jak již bylo shora uvedeno, tyto žalobní body byly uplatněny až po uplynutí zákonné lhůty podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. a městský soud k nim v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. při svém rozhodování nepřihlédl. K otázce přípustnosti kasačních námitek, jež nebyly přípustným způsobem uplatněny v předchozím řízení před krajským soudem, se již Nejvyšší správní soud

vyslovil v citovaném usnesení č. j. 2 Azs 134/2005 - 43: „*Důvody kasační stížnosti tedy lze opřít jen o takové konkrétní právní či skutkové důvody, jež byly v řízení před krajským soudem přípustně uplatněny (viz § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), a tedy alespoň v základních rysech v žalobních bodech obsažených v žalobě či jejím včasném rozšíření formulovány a případně dále (i po uplynutí lhůty k podání či rozšíření žaloby) upřesněny či podrobněji rozvedeny, aniž by tím byly rozšiřovány; to platí jen za předpokladu, že uvedené právní či skutkové důvody stěžovatel mohl v žalobě či jejím včasném rozšíření uplatnit.*“ Z uvedeného plyne, že důvody kasační stížnosti nelze rozšiřovat nad rámec žalobních bodů, lze je opřít jen o takové konkrétní právní či skutkové důvody, jež byly v řízení před krajským soudem přípustně uplatněny. Námitky stěžovatele, uvedené v rámci třetího a čtvrtého okruhu kasačních námitek, tak posoudil Nejvyšší správní soud jako nepřipustné v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť stěžovatel tyto námitky neuplatnil včas a řádně v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl.

Pouze nad rámec nutného odůvodnění konstatuje Nejvyšší správní soud, že se nezabýval věcným přezkumem části odůvodnění rozsudku městského soudu, v níž se městský soud *obiter dictum* vyjádřil k nepřipustným námitkám stěžovatele uvedeným v doplnění žaloby ze dne 20. 10. 2008. Městský soud v této souvislosti především konstatoval, že rozšíření žalobních bodů není přípustné a že k němu nemůže v rámci rozhodování přihlídnout. K obsahu doplnění se nicméně, jak sám uvedl, alespoň rámcově vyjádřil. Z odůvodnění napadeného rozsudku tak plyne, že městský soud své zamítavé rozhodnutí opřel pouze o správnou úvahu, že doplnění žaloby bylo nepřipustným rozšířením žaloby podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. a námitky v něm uvedené nebyly přípustné, a nikoliv o důvody, jež uvedl k námitkám obsaženým v doplnění žaloby. Za této situace se tedy Nejvyšší správní soud materiálním přezkumem správnosti těchto úvah městského soudu již nezabýval.

Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení, které mu však nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 26. února 2010

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.  
předsedkyně senátu