



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 7. 12. 2010, č. j. BB712-36/2010, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 3. 2013, č. j. 29 A 14/2011 – 56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n a v a j í** náklady řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í

Kasační stížností napadl žalobce (dále „stěžovatel“) rozsudek Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“) ze dne 19. 3. 2013, č. j. 29 A 14/2011 – 56, kterým krajský soud zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 12. 2010, č. j. BB712-36/2010. Tímto rozhodnutím žalovaná nevyhověla námitkám stěžovatele proti opatření ze dne 29. 11. 2010, č. j. P075-70394/10/D (dále „prvostupňové rozhodnutí“). Stěžovatel namítl nezákonnost a nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí i rozhodnutí žalované a jejich věcné i formální deficity, týkající se doručení opatření ze dne 29. 11. 2010, obsahových náležitostí rozhodnutí a nedostatečnosti dokazování.

Rozsudek Krajského soudu v Brně

Krajský soud žalobu zamítl. Také s přihlédnutím k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2010 č. j. 7 As 33/2010 - 99, dovedl, že opatření vydané inspektorem na základě výsledků provedené kontroly podle § 5 odst. 1 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů (dále „zákon o SZPI“) je rozhodnutím, ve vztahu k němuž se subsidiárně použije správní řád. Proto je nezbytné,

aby písemný záznam o tomto opatření obsahoval náležitosti uvedené v § 67 odst. 2 a § 68 odst. 3 správního řádu. Zároveň lze akceptovat i to, aby takové opatření bylo součástí kontrolního protokolu, avšak v takovém případě je třeba trvat na tom, aby protokol obsahoval jak náležitosti protokolu uvedené v § 15 odst. 1 a 2 zákona o státní kontrole, tak náležitosti rozhodnutí dle uvedených ustanovení správního řádu. Krajský soud zároveň konstatoval, že těmto požadavkům prvostupňové rozhodnutí (opatření) vyhovuje.

Odkazem na konkrétní skutkové okolnosti a právní kvalifikaci krajský soud zdůvodnil, proč bylo opatření v souladu se zákonem v procesním i věcném smyslu.

Krajský soud se neztotožnil ani s tvrzením žalobce, že žalovaný se nevypořádal s námitkou nezákonného a nepřezkoumatelného odůvodnění rozhodnutí inspektorátu vydaného v rozporu se skutkovým stavem. Naopak odkazem na text rozhodnutí žalovaného prokazoval, že „*žalovaný se zabýval každou dílčí částí odůvodnění, která v něm má být obsažena dle § 68 odst. 3 správního řádu.*“

Kasační stížnost

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností pro důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního v platném znění („s. ř. s.“).

Stěžovatel v zásadě zopakoval žalobní argumentaci o nesprávném postupu správního orgánu při oznámení, zahájení a průběhu kontroly a seznámení s kontrolním protokolem a uloženým opatřením. Dodal, že správní orgán porušil povinnost dle § 30 zákona č. 500/2004 Sb, správního řádu (dále „správní řád“) a § 21 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále „o. s. ř.“) jednat s určeným zástupcem právnické osoby (stěžovatele). Jestliže tuto vadu krajský soud neshledal, dopustil se nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a jiné vady řízení před soudem [písm. d) citovaného ustanovení].

Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že skutečnost podaného odvolání proti rozhodnutí správního orgánu dokazuje, že se s rozhodnutím seznámil a tudíž na něj dopadá režim § 84 odst. 2 správního řádu. Jednak zpochybňuje smysl uvedeného ustanovení z hlediska účelu právní úpravy doručování a právní jistoty účastníků řízení a dále zdůrazňuje, že v posuzované věci nešlo o opomenutí, nýbrž o nezákonný postup správního orgánu. Názor krajského soudu považuje za nezákonný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že z výroku výzvy k odstranění zjištěných nedostatků v kontextu s jejím odůvodněním je zřejmé, co je stěžovateli vytýkáno. Zdůrazňuje rozdíl mezi výzvou a opatřením, které musí splňovat veškeré náležitosti rozhodnutí. Z napadeného rozsudku krajského soudu není patrné, jakými úvahami byl soud veden k závěru, že ve výroci výzvy k odstranění zjištěných nedostatků jsou dostatečně popsány relevantní skutečnosti. Rozsudek soudu z toho důvodu považuje za nepřezkoumatelný. Jedná se o vadu, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d)]. Krajskému soudu vytýká také to, že přehlédl absenci zjišťování skutkové podstaty v řízení před správním orgánem, tedy vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle stěžovatele dosud nebyl správním orgánem zjištěn skutečný stav věci, neboť správní orgán vycházel z protokolu o kontrole, který byl pořízen v rozporu se zákonem. Namítá také nesplnitelnost lhůty k odstranění zjištěných vad a v té souvislosti odkazuje na čl. 4 Listiny základních práv a svobod.

pokračování

Stěžovatel nově namítá, že žalovaná nezjistila řádně skutkový stav také proto, že provedla kontrolu pouze části vinařské evidence stěžovatele a proto nemohla zjistit, že se u stěžovatele jednalo jen o technickou chybu při přenosu dat do Registru vinic.

Stěžovatel zdůrazňuje, že opatření na základě provedené kontroly může být součástí kontrolního protokolu, ovšem pak protokol musí mít náležitosti nejen dle § 15 odst. 1 a 2 zákona o státní kontrole, ale také dle § 67 a § 68 správního řádu. Aby mohla kontrolovaná osoba řádně využít práva podat námitky proti opatření k nápravě nedostatků, musí být náležitě informována o důvodu jejich přijetí. Proto nelze akceptovat, aby se o relevantních skutečnostech dozvěděla teprve z rozhodnutí o námitkách proti opatření. Podle stěžovatele nelze dovodit, že by opatření k nápravě zjištěných nedostatků bylo součástí kontrolního protokolu a v té souvislosti je třeba zdůraznit, že při doručení rozhodnutí bylo třeba postupovat dle § 19 a násl. správního řádu, což se nestalo.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaná se vyjádřila ke všem bodům kasační stížnosti podáním ze dne 20. 6. 2013. Odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu podpořila vlastní názor o souladu oznámení o zahájení kontroly s právními předpisy. Zcela odmítla argumentaci, že součinnost při kontrole mohl poskytnout toliko právní zástupce stěžovatele. Žalovaná také zdůvodnila, že ze zákona o státní kontrole rozhodně nevyplývá, že kontrolovaná osoba vůbec musí být vždy provádění kontroly osobně přítomna.

Žalovaná dále obhajovala způsob oznámení uloženého opatření stěžovateli a v té souvislosti připomněla zásadní význam skutečnosti, že adresát byl nepochybně seznámen s jeho obsahem, a to bez ohledu na pochybnosti o formální správnosti doručení. Přijatá opatření žalovaná standardně ukládá přímo při kontrolách a tato opatření tvoří přílohy protokolů o kontrole. To se také stalo a stěžovatel byl s opatřením nepochybně věcně seznámen.

Žalovaná považuje uložení opatření stěžovateli ze dne 29. 11. 2010 za dostatečně určité. O tom nakonec vypovídá i skutečnost, že stěžovatel následně, po lhůtě stanovené opatřením, prohlášení o produkci doplnil, uložené opatření splnil, tedy jeho smyslu správně porozuměl.

Lhůta pro splnění opatření byla uložena jako přiměřeně dlouhá, odpovídající také tomu, že veškeré údaje o produkci ve vinařském roce 2009/2010 měl stěžovatel již v době kontroly k dispozici.

Žalovaná zcela odmítla námitku stěžovatele, že při kontrole řádně nezjistila skutečný stav věci. Tvrzení o údajné technické chybě při přenosu dat do Registru vinic označila za účelové. Ostatně i s touto argumentací se krajský soud vypořádal také s odkazem na dopad § 71 odst. 2 s. ř. s. Jedná se o žalobní bod neuplatněný v době kontroly ani následného řízení před správními orgány, který stěžovatel namítl až při jednání před soudem a po uplynutí lhůty k podání správní žaloby.

Žalovaná proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Skutková situace posuzované věci není nijak složitá, jak je patrné z její rekapitulace. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Brně, provedla u stěžovatele kontrolu správnosti údajů o produkci ve vinařském roce 2009/2010, o této kontrole byl vyhotoven dne

29. 11. 2010 protokol a jeho přílohou bylo opatření, jímž byla stěžovateli uložena povinnost do 8. 12. 2010 zaslat úplné a pravdivé informace o produkci vína v uvedeném vinařském roce. Podaným námitkám proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaná nevyhověla.

Ve správní žalobě podané dne 10. 2. 2011 namítl stěžovatel výhradně formální vady správního řízení, absenci řádného doručení rozhodnutí, obsahové vady rozhodnutí a jeho nepřezkoumatelnost. Tvrdil také, že ing. Pavel Pastorek, místopředseda představenstva a generální ředitel stěžovatele, není za tento subjekt oprávněn jednat, neboť toto právo náleží výhradně právnímu zástupci JUDr. Pavlu Kratochvílovi, jemuž byla dne 22. 11. 2010 udělena generální plná moc. Nepravdivost kontrolních zjištění stěžovatel v žalobě nenamítl a vůbec se touto otázkou ani nezabýval. Teprve následně, dne 19. 3. 2013, se dovolal technické závady při zpracování údajů a některá svá tvrzení ze dne 1. 12. 2010 ve vztahu k tomu označil za uplatnění uvedené námitky. V textu těchto tvrzení se ovšem žádná upozornění na technické vady neobjevuje a nic takového stěžovatel neuplatnil v řízení prvostupňovém ani námitkovém před správními orgány.

K jednotlivým námitkám stěžovatele v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvádí:

Zahájení kontroly bylo nepochybně oznámeno Ing. Pavlu Pastorkovi, místopředsedovi představenstva a generálnímu řediteli žalobce. Také právní zástupce stěžovatele byl o zahájení kontroly informován, ale sdělil, že se nemůže kontroly zúčastnit. Z toho však nelze dovozovat závěr o nepřipustnosti jednání kontrolního orgánu. Pravda totiž je, že ze zákona o státní kontrole a z podstaty a smyslu kontrolní akce nevyplývá, že by kontrolovaná osoba (případně její oprávněný zástupce) musela být na místě kontroly fyzicky přítomná. Odkázat lze i na dřívější judikaturu tohoto soudu, například rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 43/2004 - 51: *„Skutečná kontrola má totiž význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. Trvání na osobní účasti kontrolované osoby ve všech případech by proto mohlo vést k tomu, že by prováděná kontrola nesplnila svoji zamýšlenou funkci.“* Nepřítomnost právního zástupce stěžovatele, který byl o zahájení kontroly informován, při provádění kontroly by tedy zásadně nehrála žádnou roli, nicméně Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že přítomnost generálního ředitele na místě kontroly vylučuje i pouhé teoretické pochybnosti o dopadu jednání kontrolního orgánu na chráněná práva a zájmy stěžovatele. V rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 1 As 75/2013 - 69, který se rovněž týkal způsobu provádění kontroly u stěžovatele, Nejvyšší správní soud konstatoval, že není důvod pochybovat, že statutární zástupce stěžovatele (generální ředitel) měl kompetenci poskytnout inspektorům potřebnou součinnost. Nejvyšší správní soud podotkl, že opačný výklad by zcela znemožnil provádění kontrol, a to jednoduše tak, že by se statutární orgán kontrolované osoby vyhýbal kontrolám pouhým tvrzením, že se na daném místě nenachází, a tím by zmařil smysl a účel zákona o státní kontrole. Stejnou „hodnotu“ a užití reprezentuje i tvrzení stěžovatele o postavení jeho právního zástupce, jak vyplývá i z dále uvedené argumentace.

Přítomnost oprávněného zástupce stěžovatele, jímž generální ředitel a místopředseda představenstva kontrolovaného subjektu nepochybně je, vytvářela dostatečný prostor k tomu, aby stěžovatel mohl v průběhu kontroly uplatnit veškeré argumenty, které považoval pro ochranu svých práv za účelné. Nelze souhlasit s tvrzením stěžovatele, že správní orgán porušil povinnost dle ustanovení § 30 správního řádu a § 21 o. s. ř. Požadavek § 30 odst. 1 správního řádu byl nad nezbytnou míru splněn právě tím, že za stěžovatele byl přítomen a jednat mohl jeho generální ředitel, a to plně v souladu s § 21 odst. 1 o. s. ř. Nejvyšší správní soud dodává, že pokud stěžovatel žalovanému vytýkal způsob doručení opatření (absence doručení zástupci), pro samotný osud procesu bylo rozhodné, že se tato písemnost dostala do sféry kontrolované osoby a ta se s jeho obsahem nepochybně seznámila. Nelze souhlasit s tvrzením stěžovatele, že nešlo o opomenutí, nýbrž o nezákonný postup správního orgánu při doručování opatření,

pokračování

narušující princip právní jistoty účastníků řízení. V této situaci by eventuální formální pochybení při doručování opatření rozhodně nevyplývalo z úmyslu žalované jednat v rozporu se zákonem, nýbrž z běžné praxe doručovat opatření současně s protokolem o kontrole. Takový postup nemá žádný dopad na věcnou správnost rozhodnutí a ničím také nezpochybňuje právní jistotu účastníků (pokud jsou s výsledky kontroly a přijatým opatřením seznámeni a mají neomezenou možnost reagovat, jako tomu bylo v nyní posuzované věci). Na sled událostí a následný proces neměl tento postup žalovaného žádný vliv (k této argumentaci srovnej také rozsudek tohoto soudu ze dne 30. 7. 2014, č. j. 3 As 64/2013 - 39).

Jestliže stěžovatel v daném kontextu odkazuje na ústavní princip, vyplývající z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, projektovaný také do ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu, pak jistě popisuje stav, který nebyl postupem správních orgánů porušen, ba byl zřetelně respektován právě v tom, že správní orgány respektovaly právo stěžovatele uplatnit veškerou argumentaci, kterou uznal za vhodnou, a vytvořily pro to dostatečný prostor.

Nejvyšší správní soud nesdílí ani stěžovatelovo přesvědčení o důsledcích nepřítomnosti právního zástupce stěžovatele při kontrole. Stěžovatel i jeho právní zástupce byli o zahájení kontroly informováni, generální ředitel stěžovatele byl kontrole přítomen a jeho možnosti hájit zájmy stěžovatele (které se týkaly předmětu kontroly) nebyly ničím ze strany kontrolního orgánu omezovány. Také v této otázce lze přiměřeně odkázat na smysl dřívější judikatury tohoto soudu, například rozsudek ze dne 16. 3. 2004, č. j. 7 A 163/2002 - 53, ze kterého lze citovat: *“Nedostatek formálního doručení oznámení o zahájení řízení dle § 18 odst. 3 správního řádu (dříve platný správní řád, zákon č. 71/1967 Sb. - pozn. NSS) je v řízení zhojen, jestliže z vyjádření účastníka k doručované písemnosti je zřejmé a nepochybné, že rozhodnutí přijal a dále činil v řízení úkony, které s jeho zahájením souvisely. S takovým nedostatkem formy nelze spojovat zkrácení účastníka na právech, neboť ten se o úplném obsahu rozhodnutí o zahájení řízení dozvěděl a měl možnost svá procesní práva náležitě uplatnit.“* V osobě generálního ředitele stěžovatel věděl o kontrole a všech úkonech, které mohl pro ochranu svých práv učinit. Ostatně také uplatnil vše, co uplatnit mohl a chtěl, výsledky kontroly a uložené opatření znal a následná jednání stěžovatele jednoznačně dokazují, že kontrole a jejímu výsledku plně porozuměl. Podmínky pro užití ustanovení § 84 odst. 2 správního řádu jsou v nyní posuzované věci nepochybně naplněny, neboť stěžovatel postupoval ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu ve lhůtě 30 dnů tam uvedené a způsobem, nevzbuzujícím žádné pochybnosti o tom, že hájil svá práva v kontextu vydaného rozhodnutí.

Představa stěžovatele, že místopředseda představenstva a generální ředitel stěžovatele jako jeho statutární zástupce není oprávněn jednat s kontrolními pracovníky jménem kontrolované osoby a nebyl tedy ani oprávněn přijmout oznámení o zahájení kontroly, protokol a opatření k nápravě zjištěných nedostatků, ústí ve zcela absurdní konstrukci postavení oprávněného zástupce právnické osoby a svou podstatou se rovněž vymyká smyslu právního zastoupení jako procesního institutu. Zmocnitel nemůže být nijak ve výkonu svých práv omezen logicky také proto, že je jeho zákonným právem zmocnění zvoleného právního zástupce kdykoli odvolat jednostranným úkonem. Vzdát se práva statutárního zástupce právnické osoby a zmocnitele odporuje smyslu jak zastoupení, tak také smyslu práv a povinností statutárního zástupce. Zásadně se k této problematice vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 6. 2014, č. j. 3 As 88/2013 - 37, na jehož argumentaci lze plně odkázat. Dodát lze jen to, že v rámci prováděné kontroly to byl právě generální ředitel stěžovatele, kdo disponoval odpovídajícími znalostmi kontrolované problematiky, potřebnými pro řádný průběh kontroly i z hlediska ochrany práv stěžovatele. Rozhodně lepšími než právní zástupce stěžovatele.

Další představu stěžovatele, že řízení před žalovaným trpělo významnými procesními vadami, zejména absencí řádného dokazování skutkového stavu, rozhodně nelze akceptovat. Žalovaná náležitě prokazovala veškeré rozhodné skutečnosti, vyplývající rovněž z podkladů, které sám stěžovatel ke kontrole předložil. Nejednalo se ostatně o nijak složité dokazování, nýbrž v zásadě jen o konstatování rozdílu v různých evidencích, které stěžovatel v době kontroly nebyl schopen (nebo ochoten) vysvětlit. Tvrzení o existenci nějaké jiné části vinařské evidence, případně blíže nespecifikované „technické chyby“ při zpracování dat, není podloženo žádným důkazním návrhem, nebylo uplatněno v době řízení před žalovanou a lze je považovat, ve shodě s názorem žalované a krajského soudu, za evidentně účelové. Výrok uloženého opatření ze dne 29. 11. 2010 č. j. P075-70394/10/D, je srozumitelný a jednoznačný, nevzbuzuje žádné pochybnosti o tom, co je stěžovateli ukládáno, a tento výrok logicky koresponduje se zjištěními, obsaženými v protokolu o výsledku kontroly rovněž ze dne 29. 11. 23010, č. j. P075-70394/10.

Také uložené opatření ze dne 29. 11. 2010 splňuje obsahové náležitosti dle § 67 a § 68 správního řádu. Obsahuje řádné označení účastníků, je v něm srozumitelně a nezaměnitelně formulován výrok, vycházející nejen ze skutkových povinností stěžovatele, ale odkazující také na právní kvalifikaci porušení zákonné povinnosti (§ 28 odst. 5 zákona č. 321/2004 Sb.), v odůvodnění logicky uvádí důvody výroku rozhodnutí a rovněž vypořádání námitek stěžovatele proti provedení kontroly bez přítomnosti jeho právního zástupce.

Popravdě není vůbec jasné, v čem by mohla spočívat údajně nereálná lhůta k odstranění kontrolou zjištěných vad. Veškeré podklady, které bylo stěžovateli uloženo předložit, měl (a podle zákona měl mít) zároveň k dispozici (a také je posléze dodal). Tím sám vyvrátil tvrzení o nereálnosti uložené lhůty ke splnění uloženého opatření a jakékoli kolize lhůty s principy obsaženými v čl. 4 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud závěrem konstatuje, že ani jedna z kasačních námitek není opodstatněná. Proto kasační stížnost zamítl podle ustanovení § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

O nákladech řízení rozhodl tento soud podle § 60 odst. 1, ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení úspěšný, proto mu právo na náhradu nákladů nepřísluší. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady, nad rámec jeho úřední činnosti, nevznikly.

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

V Brně dne 7. ledna 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu