



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **F. W. TANDOORI, spol. s r.o.**, se sídlem Vonoklasy 155, Černošice, zastoupeného JUDr. Milošem Profousem, advokátem se sídlem V Jámě 1, Praha 1, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, inspektorát v Praze, se sídlem Za Opravnou 4, Praha 5, proti úkonům žalované: 1) opatřením č. C01 a č. D01 až D08, uloženým v Protokolu č. P040-10103/03 ze dne 3. 12. 2003, ve znění dodatku Protokolu č. P040-10103/03 ze dne 4. 12. 2003; 2) rozhodnutí ředitelky žalované ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2116/1/2003/S; 3) rozhodnutí inspektora žalované ze dne 22. 12. 2003, č. j. 1646/1/2003-OK; 4) opatření - zákaz č. P004-10103/04/C01, uloženému v Protokolu č. P004-10103/04 ze dne 13. 1. 2004 a 5) opatřením č. P004-10103/04/D01 až D05, uloženým v Protokolu č. P004-10103/04 ze dne 13. 1. 2004, o kontrole dodržování povinností stanovených zákonem č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2007, č. j. 6 Ca 232/2005 - 95,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2007, č. j. 6 Ca 232/2005 - 95,
se ve výrocích II. a V. **z r u š u j e** a v tomto rozsahu **se věc v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Kasační stížnost směřující proti výrokům I., III. a IV. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2007, č. j. 6 Ca 232/2005 - 95, **se z a m í t á**.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla výrokem I. odmítnuta jeho žaloba proti opatřením C01 a č. D01 až D08, uloženým v Protokolu č. P040-10103/03 ze dne 3. 12. 2003, ve znění dodatku Protokolu č. P040-10103/03 ze dne 4. 12. 2003; výrokem II. zamítnuta žaloba proti rozhodnutí ředitelky žalované ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2116/1/2003/S; výrokem III. odmítnuta žaloba proti rozhodnutí inspektora žalované ze dne 22. 12. 2003, č. j. 1646/1/2003-OK; výrokem IV. odmítnuta žaloba proti opatřením č. C01 a D01 až D05, uloženým v Protokolu č. P004-10103/04 ze dne 13. 1. 2004, a rozhodnuto o náhradě nákladů řízení. Napadenými úkony žalované bylo po provedení kontroly dodržování povinností stanovených zákonem č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 110/1997 Sb.“), zakázáno uvádět do oběhu zboží „sušené houby – Ucho Jidášovo“ v množství 2279 ks, tyto potraviny měly být stěžovatelem staženy z distribuční a obchodní sítě, stěžovatel měl pokračovat v jejich mikrobiologickém ověřování a žalovanou průběžně informovat o výsledcích i o dalších souvisejících skutečnostech. Uvedená opatření byla stěžovateli uložena dle § 5 odst. 1 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 146/2002 Sb.“).

Stěžovatel označil jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Má zato, že městský soud ve věci zaujal nesprávný právní názor, dílem vycházel z nesprávných skutkových zjištění a dílem nezákonně žalobu odmítl. Ve vztahu k výrokům I., II. a IV. napadeného rozhodnutí stěžovatel nesouhlasí se závěry městského soudu o opožděnosti námitek vznesených proti opatřením ze dne 3. 12. 2003, resp. 4. 12. 2003, a neuplatnění námitek proti opatřením ze dne 13. 1. 2004. Neztotožňuje se ani s názorem městského soudu, že rozhodnutí o námitkách proti obsahu protokolu nepodléhá soudnímu přezkumu, neboť samo o sobě nemá za následek zásah do hmotných práv stěžovatele, a tedy se materiálně nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Z těchto důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná se ve svém vyjádření v plném rozsahu ztotožňuje se závěry městského soudu a navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Z obsahu předloženého správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Dne 3. 12. 2003 byla u stěžovatele provedena pracovníky žalované podle zákona č. 146/2002 Sb. kontrola dodržování povinností stanovených zákonem č. 110/1997 Sb. O výsledku této kontroly byl téhož dne se stěžovatelem sepsán protokol č. P040-10103/03, v němž bylo mj. konstatováno, že stěžovatel jako kontrolovaná osoba uvedl do oběhu zdravotně závadnou potravinu - sušené houby Ucho Jidášovo DMP 25. 8. 2005, u níž byl rozbořem prokázán výskyt *Salmonelly* spp. Tím stěžovatel porušil ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb. a dále naplnil skutkovou podstatu ustanovení § 17 odst. 1 písm. b) téhož zákona, neboť v rozporu s již dříve uloženým opatřením ze dne 14. 2. 2003 uvedl tuto potravinu do oběhu před výsledkem mikrobiologického rozboru.

Vzhledem k tomu, že ve skladu stěžovatele bylo zjištěno množství celkem 2279 ks této potraviny, bylo opatřeními č. C01 a č. D01 až D08 stěžovateli zakázáno tuto potravinu uvádět do oběhu a bylo mu uloženo zajistit stažení této potraviny z distribuční a obchodní sítě, pokračovat v jejím mikrobiologickém ověřování a žalovanou průběžně informovat o dosažených výsledcích, jakož i dalších souvisejících skutečnostech.

Stěžovatel se shora uvedenými opatřeními nesouhlasil a podal proti nim dne 10. 12. 2003 odvolání. Vzhledem k tomu, že obsah odvolání tvořily námitky jak proti samotným závěrům kontroly, tak proti uloženým opatřením, posoudila žalovaná toto odvolání jako námitky proti uloženým opatřením dle § 5 odst. 3 zákona č. 146/2002 Sb., a dále jako námitky proti protokolu dle § 17 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“).

O námitkách proti uloženým opatřením rozhodla ředitelka žalované rozhodnutím ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2116/1/2003/S, tak, že jim nevyhověla. V odůvodnění rozhodnutí uvedla, že ačkoli námitky byly podány až po uplynutí zákonem stanovené třídní lhůty, přistoupila k jejich věcnému přezkoumání. Důvodnými nebyly shledány ani námitky stěžovatele směřující proti protokolu č. 9040-10103/03, včetně jeho dodatku. O nich bylo rozhodnuto inspektorkou žalované rozhodnutím ze dne 22. 12. 2003, č. j. 1646/1/2003-OK.

Stěžovatel napadl obě rozhodnutí žalované i výše jmenovaná opatření žalobou u městského soudu, který ji nejprve usnesením ze dne 31. 5. 2004, č. j. 6 Ca 28/2004 - 44, odmítl. Dospěl k závěru, že žalobou napadená opatření a rozhodnutí žalované představují úkony předběžné povahy, jejichž soudní přezkum je ve smyslu ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučen.

Ke kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud zrušil shora uvedené usnesení městského soudu rozsudkem ze dne 25. 8. 2005, č. j. 1 As 31/2004 - 69, s odůvodněním, že napadené úkony žalované byly rozdílného charakteru, což bez

jakéhokoli odlišení a řádného odůvodnění vylučuje jednotu konstatování, že soudní přezkum těchto úkonů je z důvodu jejich předběžné povahy vyloučen.

V dalším řízení městský soud vydal ve věci nové rozhodnutí, v němž (vázan výsloveným názorem Nejvyššího správního soudu) rozhodl o žalobě směřující proti žalobou napadeným úkonům žalované samostatnými výroky. Výrokem I. a IV. městský soud odmítl žalobu stěžovatele proti opatřením C01 a č. D01 až D08, uloženým v Protokolu č. P040-10103/03 ze dne 3. 12. 2003, ve znění dodatku Protokolu č. P040-10103/03 ze dne 4. 12. 2003, a dále proti opatřením č. C01 a D01 až D05, uloženým v Protokolu č. P004-10103/04 ze dne 13. 1. 2004. Ve vztahu k těmto úkonům městský soud shledal žalobu nepřipustnou z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků dle ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s., neboť námitky proti prvně jmenovaným opatřením byly podány opožděně a proti posledně jmenovaným nebyly podány vůbec. Výrokem II. pak městský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí ředitelky žalované ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2116/1/2003/S, s tím odůvodněním, že námitky proti opatřením byly podány opožděně, a proto se stěžovatel nemůže domáhat věcného přezkumu napadeného rozhodnutí soudem ani tehdy, pokud ředitelka žalované vznesené námitky věcně přezkoumala. Konečně výrokem III. městský soud odmítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí inspektora žalované ze dne 22. 12. 2003, č. j. 1646/1/2003-OK, o námitkách proti protokolu, u kterého dospěl k závěru, že materiálně se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť samo o sobě nezasáhne do hmotných práv stěžovatele.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní uplatněny důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí spočívající na nesprávném posouzení právní otázky soudem a nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je v části směřující do výroku II. napadeného rozhodnutí městského soudu důvodná a v části směřující do výroků I., III. a IV. nedůvodná. Při posuzování důvodnosti jednotlivých stížných námitek Nejvyšší správní soud vycházel z následujících úvah.

Stěžovatel svou žalobou v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s. napadl několik odlišných úkonů správního orgánu. Jednalo se o:

- 1) opatření č. C01 a č. D01 až D08, uložená v Protokolu č. P040-10103/03 ze dne 3. 12. 2003, ve znění dodatku Protokolu č. P040-10103/03 ze dne 4. 12. 2003, podle § 5 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 146/2002 Sb.;

- 2) rozhodnutí ředitelky žalované ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2116/1/2003/S, vydané dle § 5 odst. 4 zákona č. 146/2002 Sb., o námitkách proti výše uvedeným opatřením č. C01 a č. D01 až 08;
- 3) rozhodnutí inspektora žalované ze dne 22. 12. 2003, č. j. 1646/1/2003-OK, vydané dle § 18 odst. 1 zákona o státní kontrole, o námitkách k protokolu č. P040-10103/03;
- 4) opatření - zákaz č. P004-10103/04/C01, uložené v Protokolu č. P004-10103/04 ze dne 13. 1. 2004, dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 146/2002 Sb.;
- 5) opatření č. P004-10103/04/D01 až D05, uložená v Protokolu č. P004-10103/04 ze dne 13. 1. 2004, dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb.

Z výše uvedeného vyplývá, že předmětem žaloby bylo několik rozhodnutí vydaných v různých stupních řízení, a upravujících odlišné povinnosti stěžovatele a různým způsobem zasahujících do jeho právní sféry.

Městský soud, vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, rozlišil mezi napadenými úkony žalované nejprve ta rozhodnutí, proti nimž bylo možno dále podat opravný prostředek. Proti opatřením označeným C a D [ad 1), 4) a 5)], vydaným inspektorem žalované, stěžovatel měl možnost dle § 5 odst. 3 zákona č. 146/2002 Sb. podat námitky do tří pracovních dnů ode dne seznámení s uloženým opatřením. O podaných námitkách rozhoduje ředitel inspektorátu, jehož rozhodnutí je konečné (§ 5 odst. 4 zákona č. 146/2002 Sb.), čímž však není dotčeno právo uplatnit přezkoumání soudní cestou.

Jak bylo uvedeno výše, ve vztahu k uloženým opatřením městský soud žalobu stěžovatele odmítl jako nepřipustnou, neboť dospěl k závěru, že stěžovatel v předcházejícím řízení nevyčerpal řádné opravné prostředky (proti opatřením ze dne 3. 12. 2003, resp. 4. 12. 2003, podal námitky opožděně a proti opatřením ze dne 13. 1. 2004 námitky nepodal vůbec). Stěžovatel se s uvedeným závěrem městského soudu neztotožňuje. Především má zato, že doklady, jimiž disponuje, svědčí o tom, že ve vztahu k opatřením ze dne 3. 12. 2003, resp. 4. 12. 2003, byly námitky podány včas a podáním ze dne 15. 1. 2004 došlo k uplatnění námitek také proti opatřením ze dne 13. 1. 2004.

Nejvyšší správní soud uvedeným námitkám stěžovatele nepřisvědčil, byť z jiných důvodů, než které městský soud uvádí ve svém rozhodnutí.

Podle ustanovení § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je

zvláštní zákon, pokud nestanoví tento nebo zvláštní zákon jinak. Z citovaného ustanovení soudního řádu správního vyplývá, že *soudní ochrana nenabrazuje správní přezkum*, ale nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány veškeré možnosti nápravy nezákonného či vadného správního rozhodnutí prostředky správního řízení s tou podmínkou, že procesní předpisy podání opravných prostředků umožňují.

Tento závěr vyslovil Nejvyšší správní soud např. ve svém rozhodnutí ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publikovaném pod č. 672/2005 Sb. NSS, podle něhož: *„Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nabrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.“*

Žalobce se tedy nemůže úspěšně domáhat soudního přezkumu správního rozhodnutí tehdy, pokud v žalobě označí a předmětem přezkumu učiní rozhodnutí správního orgánu „v prvním stupni“, ledaže by procesní předpisy správního řízení podání opravných prostředků proti takovému rozhodnutí neumožňovaly. Žalobce v takovém případě nenaplní zákonnou podmínku, že žalobou lze napadnout až rozhodnutí správního orgánu, který rozhodl v posledním stupni (k tomu srovnej také znění ustanovení § 69 s. ř. s., dle kterého je žalovaným ten správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni).

Nelze proto souhlasit s výkladem ustanovení § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. městského soudu a stěžovatele, že za moment *vyčerpání řádného opravného prostředku* je nutno považovat už samo podání opravného prostředku. V situaci, kdy žalobce směřuje žalobu proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, proti němuž zákon připouští uplatnění řádných opravných prostředků, je zcela bez právního významu, zda žalobce opravné prostředky fakticky podal nebo nepodal.

Vztaženo na právě posuzovaný případ, závěry městského soudu o tom, zda stěžovatel námitky proti opatřením podal, nepodal či zda je podal včas, nemají v projednávané věci žádnou právní relevanci. Podstatnou v dané věci je totiž skutečnost, že stěžovatel učinil předmětem soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Toto dílčí pochybení však nemělo žádný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí městského soudu, který jinak dospěl ke správnému právnímu závěru, že žalobu je nutno v této části jako nepřipustnou odmítnout.

Ve vztahu k dalšímu z uvedených rozhodnutí, a to k rozhodnutí o námitkách proti obsahu protokolu [ad 3]), vydanému podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o státní kontrole, byl městský soud Nejvyšším správním soudem zavázán zkoumat jeho způsobilost založit, změnit, zrušit či závazně určit práva a povinnosti stěžovatele jako kontrolovaného subjektu. Městský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že citované správní rozhodnutí nepodléhá soudnímu přezkumu, neboť samo o sobě nemá za následek zásah do hmotných práv stěžovatele, a tedy se materiálně nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Z tohoto důvodu městský soud žalobu i v této části podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 70 písm. a) a § 68 písm. e), s. ř. s. odmítl.

S tímto závěrem se stěžovatel v podané kasační stížnosti neztotožnil. Vzhledem k tomu, že vedle obecného nesouhlasu s výrokem III. napadeného rozhodnutí městského soudu stěžovatel jiné konkrétní námitky v kasační stížnosti neuplatnil, Nejvyšší správní soud se mohl (s ohledem na vázanost uplatněnými stížními body dle ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s.) k zákonnosti napadeného výroku III. rozhodnutí městského soudu vyjádřit též pouze obecně.

Při právním posouzení této otázky Nejvyšší správní soud vycházel zejména z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., § 68 písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. a) s. ř. s., která byla v projednávané věci městským soudem aplikována. Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je k žalobě oprávněn (aktivně legitimován) ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.

Nejde-li o úkon správního orgánu s důsledky předpokládanými v ustanovení § 65 s. ř. s., nejedná se o úkon, který je ve smyslu soudního řádu správního rozhodnutím. Takový úkon je podle ustanovení § 70 odst. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen a žaloba domáhající se přezkumu rozhodnutí podle zákona vyloučeného je podle ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. nepřijatelná.

Na ústavní úrovni je pro správní soudnictví klíčovým ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož *„ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práva a svobod podle Listiny.“* Pravomoc správních soudů je tak podle citovaného článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (s výjimkou rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod, u nichž žádná zákonná kompetenční výluka možná není). Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou základních práv a svobod. Dopadá na něj i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny

základních práv a svobod, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky. Proto při jejich používání je nutno si vždy klást otázku, proč zákon určitou kompetenční výlukou obsahuje, a respektovat její smysl. Nepřípustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu.

Dle výše nastíněných ústavních východisek je nutno postupovat také při aplikaci a interpretaci ustanovení § 65 s. ř. s. Toto ustanovení *„nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce. ... Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se podle tvrzení žalobce v žalobě negativně projevil v jeho právní sféře.“* (dle rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb.).

Otázkou tedy zůstává, zda rozhodnutí vydané podle § 18 zákona o státní kontrole, o námitkách proti obsahu protokolu o kontrolním zjištění, je úkonem správního orgánu ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy úkonem, který je s to zasáhnout do právní sféry stěžovatele. Navzdory tomu, že tento úkon je formálně jako „rozhodnutí“ označen ve svém záhlaví, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že ve skutečnosti se o rozhodnutí v materiálním smyslu, tj. o rozhodnutí způsobilé zasáhnout právní sféru stěžovatele, nejedná. Je zřejmé, že protokol o zjištění z provedené kontroly má spíše charakter dále ověřitelného sdělení, které deklaruje určitá konkrétní zjištěná fakta, na základě kterých si správní orgán činí úsudek o dalším postupu. Rozhodnutí o námitkách proti obsahu protokolu tak je možno považovat za rozhodnutí podkladové, na jehož základě patrně bude se stěžovatelem zahájeno správní řízení, v němž teprve může být vydáno rozhodnutí s dopady do jeho právní sféry, proti němuž je žaloba ve správním soudnictví přípustná. Pokud by takové rozhodnutí na základě kontrolních zjištění vydáno nebylo, pak k zásahu do práv a povinností nedošlo.

Ke shodnému závěru Nejvyšší správní soud dospěl již ve svém dřívějším rozhodnutí ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, publikovaném pod č. 567/2005 Sb. NSS: *„Rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole ...není úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti, a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s.“* Lze tedy uzavřít, že ani v tomto případě městský soud nepochybil, pokud výrokem III. v této části žalobu stěžovatele jako nepřípustnou odmítl.

Zbývá tedy posouzení zákonnosti výroku II. napadeného rozhodnutí městského soudu, jímž tento zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí ředitelky žalované o námitkách proti vydaným opatřením [ad 2)]. Zákon č. 146/2002 Sb. v ustanovení § 5 odst. 4 (jako *lex specialis*) výslovně soudní přezkum tohoto rozhodnutí zakládá, a proto nelze aplikovat obecná pravidla procesních předpisů, která by eventuálně mohla toto rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučit. Tento názor Nejvyšší správní soud vyjádřil již ve svém rozhodnutí ze dne 12. 1. 2005, č. j. 1 As 18/2004 - 74, publikovaném pod č. 656/2005 Sb. NSS.

Městský soud, který se v původním rozhodnutí odkazem na možnost soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách proti opatřením vůbec nezabýval a k citovanému judikátu nepřihlédl, v novém rozhodnutí žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve konstatoval, že ředitelka žalované stěžovatelem vznesené námitky nad rámec svých povinností věcně přezkoumala (přestože byly uplatněny až po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro jejich podání), aby následně vyslovil závěr, že z tohoto důvodu se stěžovatel nemůže s úspěchem domáhat jejich věcného přezkoumání v řízení soudním. Uzavřel, že předmětem soudního přezkumu v případě pozdě podaných námitek totiž může být pouze to, zda žalobou napadeným rozhodnutím byla otázka včasnosti či opožděnosti podaných opravných prostředků správně posouzena.

Stěžovatel s tímto názorem městského soudu nesouhlasí. V kasační stížnosti namítá, že pokud byly námitky podány opožděně, měl k této skutečnosti ve svém rozhodování přihlídnout správní orgán, což neučinil. V takovém případě pak soud rozhodující v prvním stupni nemůže s poukazem na opožděnost podaných opravných prostředků věcný přezkum existujícího správního rozhodnutí odmítnout. Důvodnost takto vznesených kasačních námitek Nejvyšší správní soud posoudil následovně:

Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Z takto vymezeného rozsahu přezkoumání je soud oprávněn a povinen vybočit jedině v případech stanovených zákonem. Uplatní-li žalobce v podané žalobě konkrétní žalobní body vztahující se k napadenému správnímu rozhodnutí, vymezí tím rozsah soudního přezkumu, jímž je soud v řízení vázán a který nesmí překročit.

V projednávané věci však městský soud zcela zjevně z mezí své přezkumné činnosti vybočil, neboť se odmítl žalobou napadeným rozhodnutím věcně zabývat s tím odůvodněním, že v případě opožděně podaných opravných prostředků může být předmětem přezkumu pouze to, zda správním orgánem byla správně posouzena otázka včasnosti či opožděnosti podaných opravných prostředků, a že na této věci ničeho nemění ani ta skutečnost, že ředitelka žalované námitky proti uloženým opatřením věcně přezkoumala.

Tento závěr městského soudu nemůže obstát. Jak stěžovatel správně konstatuje v kasační stížnosti, v případě, že námitky jako opravný prostředek proti uloženým opatřením byly podány až po uplynutí zákonem stanovené lhůty, měl k této okolnosti ve svém rozhodnutí přihlédnout již správní orgán. Pokud tak neučinil a napadené rozhodnutí i přesto věcně přezkoumal, nemůže nyní s odkazem na opožděnost opravných prostředků odmítat věcný přezkum městský soud (aniž by jiný účastník řízení tvrdil, že meritorním přezkumem na základě opožděných námitek byl zkrácen na svých právech). Kasační námitky stěžovatele proto byly shledány důvodnými.

Z výše uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že co do výroků I., III. a IV. napadeného rozhodnutí městského soudu nezjistil naplnění žádného z důvodů kasační stížnosti uplatňovaných stěžovatelem, sám neshledal ani jiné vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto v této části podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

V části směřující do výroku II. napadeného soudního rozhodnutí však Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v tomto výroku napadené rozhodnutí městského soudu dle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V důsledku toho zdejší soud zrušil také výrok V., o náhradě nákladů řízení.

Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. je městský soud v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Na městském soudu tedy nyní bude, aby věc meritorně posoudil a poté vydal nové rozhodnutí, v němž ve smyslu § 110 odst. 2 s. ř. s. rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Přihlédne přitom ke skutečnosti, že stěžovatel měl ve věci pouze částečný úspěch (srovnej ustanovení § 60 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. července 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu