



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s.r.o.**, se sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, zastoupené JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem, se sídlem Šaldova 34/466, Praha 8, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 8. 2010, č. j. AX 924-2/49/9/2010 – SŘ, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2013, č. j. 30 A 114/2010 – 217,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2013, č. j. 30 A 114/2010 – 217, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu v Brně ze dne 13. 8. 2010, č. j. AX 924-2/49/9/2010 – SŘ, bylo změno rozhodnutí inspektorátu v Hradci Králové ze dne 16. 4. 2010, č. j. BP606-5/061/6/2010-SŘ, o uložení pokuty o výši 10 000 Kč žalobci tak, že žalobci byla podle § 17a odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, při analogickém použití zásady apsorbní podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, uložena pokuta ve výši 7500 Kč, dále bylo žalobci uloženo uhradit náklady dodatečné kontroly ve výši 4000 Kč a uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1000 Kč. K uložení pokuty došlo z toho důvodu, že žalobce dne 21. 10. 2009 a dne 10. 11. 2009 v provozně umístěné na adrese Rychnov nad Kněžnou, Smetanova 1607 nabízel k prodeji sýry, které na provozovně rozporcoval bez přítomností spotřebitele a zabalil do průhledné potravinářské folie. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu, o níž

rozhodl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 15. 5. 2013, č. j. 30 A 114/2010 – 217, tak, že vyslovil, že rozhodnutí vydané Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, ústředním inspektorátem v Brně ze dne 13. 8. 2010, č. j. AX 924-2/49/9/2010 – SŘ, je nicotné, stejně tak vyslovil, že je nicotné i rozhodnutí vydané Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, inspektorátem v Hradci Králové ze dne 16. 4. 2010, č. j. BP606-5/061/6/2010-SŘ. V odůvodnění svého rozsudku krajský soud uvedl, že v prodejnách, ve kterých nedochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny vykonává státní dozor při prodeji potravin jak rostlinného, tak živočišného původu Státní zemědělská a potravinářská inspekce v souladu s kompetencí svěřenou § 16 odst. 1 písm. c) bod 1, zákona o potravinách, pokud k takové úpravě dochází pouze v určitém úseku prodejny, tento pak ve vztahu k potravinám živočišného původu náleží do působnosti Státní veterinární správy, zbytek provozovny, tedy zbylé úseky s veškerými potravinami živočišného a rostlinného původu náleží do působnosti Státní zemědělské a potravinářské inspekce. Rozhodující pro posouzení věcné kompetence při státním dozoru v daném případě bylo podle názoru krajského soudu určit, zda prodejna Novák - Maso - Uzeniny v Rychnově nad Kněžnou je samostatnou prodejní jednotkou, která není dělena na jednotlivé prodejní úseky, nebo se jedná o prodejnu, která je dělena na několik prodejních úseků, např. úsek masa a drůbež, úsek tepelně zpracovaných masných výrobků, úsek prodeje sýrů, úsek prodeje lahůdkářského zboží apod., kde dochází k úpravě masa, mléka a ostatních výrobků uvedených v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách, neboť mezi účastníky nebylo sporu o tom, že sýry, jež byly kontrolovány, jsou potravinami živočišného původu. V další části svého odůvodnění pod označením „zhodnocení skutkového a právního stavu krajským soudem“, krajský soud uvedl, „že z předložených fotografií, ale i z písemného vyjádření samotného žalovaného dospěl k závěru, že ke kontrole sýrů na prodejny žalobce Novák - Maso - Uzeniny je věcně příslušný žalovaný a tedy ani vydat rozhodnutí, a to ani prvostupňový správní orgán, neboť je evidentní, že se jedná o prodejnu, kde při prodeji potravin živočišného původu dochází k úpravě masa ..., neboť i sám žalovaný uvádí, že krájení čerstvého masa je považováno za úpravu ve smyslu § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona č. 110/1997 Sb.“. Tato část odůvodnění krajského soudu je nesrozumitelná, neboť v ní není výslovně uvedeno, zda krajský soud dospěl k závěru o věcné nepřislušnosti žalovaného k vydání rozhodnutí, pouze z kontextu lze dovodit, že podle krajského soudu tato věcná příslušnost žalovaného dána není. Krajský soud dále uvedl, že prodejna v žádném případě není rozdělena na úseky, jak v předchozí části svého odůvodnění vyložil, a vyplývá to i z předložených fotografií, když navíc sám žalovaný uvádí, že pokud jde o prodejní úsek, je to více méně samostatná a fyzicky (přinejmenším prostorově) oddělena část prodejny, ve které dochází k prodeji určitých potravin, což v daném případě rozhodně není. Krajský soud proto uzavírá, že dozorovým orgánem v tomto případě jsou orgány veterinární správy, nikoliv Státní zemědělská a potravinářská inspekce. Po citaci § 76 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), krajský soud rozhodl tak, že vyslovil nicotnost, a to jak rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak rozhodnutí žalovaného, neboť nebyla vydána věcně příslušnými orgány. V další části svého odůvodnění se krajský soud podrobně vyjadřuje k problematice nicotnosti správních rozhodnutí a uvádí, že je zřejmé, že mezi nejzávažnější vady způsobující nicotnost, tak jak byly vymezeny judikaturou a teorií, lze zařadit i to, že rozhodnutí bylo vydáno věcně nepřislušným správním orgánem.

Proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost žalovaný (dále též „stěžovatel“), a to pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. K otázce věcné příslušnosti žalovaný uvedl, že Státní zemědělská a potravinářská inspekce vykonává státní dozor při výrobě a uvádění potravin do oběhu, pokud tento dozor není prováděn podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb. a je tak zřejmé, že k výkonu státního dozoru při prodeji potravin živočišného původu je věcně příslušná jak Státní veterinární správa, tak Státní zemědělská a potravinářská inspekce, každá v rozsahu vymezeném uvedenými ustanoveními. Už jen z tohoto důvodu má žalovaný za to, že nelze dospět k závěru, že snad není vůbec věcně příslušný ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu a že rozhodnutí inspektorátu v Hradci Králové, jakož i rozhodnutí o odvolání jsou nicotná. Kontrola potravin živočišného původu je totiž běžnou součástí úředních kontrol, které Státní zemědělská a potravinářská inspekce provádí a běžně sankcionuje porušení právních předpisů týkajících se potravin živočišného původu. Věcná příslušnost Státní veterinární správy je při prodeji potravin živočišného původu dána pouze k prodejnám, či prodejním úsekům, kde dochází k určité činnosti, tj. úpravě masa a dalších vyjmenovaných komodit, přičemž ze znění uvedeného ustanovení je zřejmé, že věcná příslušnost Státní veterinární správy při prodeji potravin živočišného původu je dána k celé prodejně pouze v případě, že prodejna není rozdělena na prodejní úseky nebo ve všech úsecích prodejny dochází k úpravě uvedených komodit. Pokud by totiž měla být Státní veterinární správa věcně příslušná vždy, když v „samostatné prodejně“ dochází k úpravě masa, postrádala by formulace o prodejních úsecích zcela smysl (prodejní úsek bude vždy součástí provozovny), což zřejmě nebyl úmysl zákonodárce. Vzhledem ke skutečnosti, že v dané provozovně žalobce k úpravě masa dochází, je pro stanovení věcné příslušnosti podstatné posoudit, zda je provozovna členěna na prodejní úseky. Touto naprosto zásadní skutečností se však krajský soud v napadeném rozsudku zabýval zcela nepřezkoumatelným způsobem, když pouze konstatoval, že: „Prodejna v žádném případě není rozdělena na úseky, jak soud již uvedl a vyplývá to z předložených fotografií“. Z napadeného rozsudku přitom nevyplývá, jak k danému závěru soud dospěl.

Stěžovatel se dále vyjadřuje k judikatuře ve věci kompetencí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, přičemž konstatuje, že prejudikatura není zcela jednotná, když soudy doposud vždy dospěly k závěru, že správní orgán, který kontrolu v provozovně žalobce vykonal, byl také ke kontrole věcně příslušný. Učiněné závěry se však týkaly kontrol, které proběhly před uzavřením dohody o vzájemné součinnosti a spolupráci ze dne 21. 7. 2009 mezi Ministerstvem zemědělství, Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí a Státní veterinární správou, která se tak v nich nemohla promítnout.

Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu v celém rozsahu zrušil (a to včetně výroku o nákladech řízení, protože krajský soud nesprávně posoudil důvodnost nákladů účasti jednatele žalobce u soudních jednání) a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce se k podané kasační stížnosti velmi obsáhle vyjádřil a navrhl, aby kasační stížnost byla pro nedůvodnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, jež je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

Podle § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný. Podle § 10 správního řádu jsou správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona.

V daném případě jde o posouzení, zda krajským soudem tvrzený nedostatek věcné příslušnosti, může způsobit nicotnost rozhodnutí vydaného Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí. Především nutno uvést, že ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu nicotnost způsobují nejtěžší vady příslušnosti, jíž je absolutní věcná nepřislušnost. Takovýto případ nicotnosti byl judikován v souvislosti s nařízením odstranit stavbu orgánem státní památkové péče namísto stavebním úřadem.

V případě Státní zemědělské a potravinářské inspekce se však o takový případ absolutní věcné nepřislušnosti nejedná, jak na to žalovaný správně poukázal ve své kasační stížnosti. Ustanovení § 16 odst. 1 zákona o potravinách totiž stanoví, že ke kontrole dodržování povinností stanovených tímto zákonem působí tyto orgány dozoru: a) orgány ochrany veřejného zdraví, b) orgány veterinární správy, c) Státní zemědělská a potravinářská inspekce. Státní zemědělská a potravinářská inspekce vykonává státní dozor při výrobě a uvádění potravin do oběhu, pokud tento dozor není prováděn podle § 16 odst. 1 písm. b) orgány veterinární správy v případech uvedených pod body 1 a 2 uvedeného ustanovení. Kde je hranice mezi oprávněním k provádění kontroly Státní veterinární správou a Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí není zcela jednoznačné, z toho důvodu byla uzavřena dohoda o vzájemné součinnosti a spolupráci ze dne 21. 7. 2009 mezi Ministerstvem zemědělství, Státní a zemědělskou a potravinářskou inspekcí a Státní veterinární správou, jejímž cílem bylo v rámci zákonného vymezení kompetencí přístup obou státních orgánů sjednotit a případné faktické překrývání dozoru vyloučit. Stěžovatel tak vychází z toho, že na základě této dohody dlouhodobě platí, že dozor podle § 16 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o potravinách není prováděn ze strany Státní veterinární správy v úsecích, kde nedochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo prodeji zvěřiny.

Z toho, co bylo uvedeno, jednoznačně vyplývá, že Státní zemědělská a potravinářská inspekce je nepochybně orgánem kompetentním ke kontrole potravin (včetně kontrol balených sýrů, jak tomu bylo v tomto případě), nelze proto vyjít z toho, že k vydání rozhodnutí ve správním řízení nebyly orgány Státní zemědělské a potravinářské inspekce vůbec věcně příslušné. Krajský soud proto postupoval nesprávně, když vyšel z toho, že rozhodnutí vydaná orgány Státní zemědělské a potravinářské inspekce trpí takovými vadami, které vyvolávají jejich nicotnost, a ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s. tuto nicotnost napadeným rozsudkem vyslovil.

Nejvyšší správní soud proto kasační stížnosti pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. vyhověl a napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud v dalším řízení názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. prosince 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu