

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA, s.r.o.**, se sídlem Na Zátorách 8, Praha 7, zastoupen JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem, se sídlem Šaldova 34/466, Praha - Karlín, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 5. 2011, č. j. AD963-25/103/9/2008-SŘ, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 10. 2013, č. j. 30 A 80/2011 – 141, o návrhu žalované na vydání předběžného opatření,

takto:

Žalobkyni **se ukládá** snášet kontroly potravin živočišného původu, kromě upravovaného masa a drůbeže, prováděné orgány Státní zemědělské a potravinářské inspekce, a to až do doby, kdy nabude právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 10. 2013, č. j. 30 A 80/2011 – 141.

Odůvodnění:

Krajský soud v Brně v záhlaví uvedeným rozsudkem vyslovil nicotnost tamtéž označeného rozhodnutí žalované, jakož i rozhodnutí vydaného v prvním stupni Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí (dále jen „SZPI“), inspektorát v Praze dne 26. 9. 2008, č. j. BF-126-1/U-2003/1/2006-SŘ. Rozhodnutím žalované bylo změněno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že žalobkyni byla uložena úhrnná pokuta ve výši 50.000,- Kč za porušení § 3 odst. 1 písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, v němž bylo spatřováno naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. a) bod 1 téhož zákona, a dále za nesplnění povinnosti odstranit nedostatky v označování potravin zjištěné při kontrole dne 16. 3. 2006, uložené jí opatřením č. P005-10216/06/D04, čímž mělo dojít ke spáchání správního deliktu podle § 17 písm. b) citovaného zákona. K uvedeným porušením zákona mělo dojít v provozovně žalobkyně v ulici Jana Kouly, Český Brod. Krajský soud vyslovil nicotnost obou správních rozhodnutí, neboť na základě výkladu § 16 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 110/1997 Sb. dospěl k závěru, že nebyla vydána věcně příslušnými správními orgány.

Proti tomuto rozsudku podala žalovaná kasační stížnost, v níž navrhla, aby byl napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení. Současně s kasační stížností podala žalovaná návrh na vydání předběžného opatření podle § 38 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Uvedla, že právní názor zaujatý krajským soudem zásadně zasahuje do zavedené praxe kontrol potravin živočišného původu v tržní síti, kdy Státní veterinární správa (dále jen „SVS“) prodejny žalobkyně kontroluje pouze v úseku, kde dochází k úpravě masa, a ostatní úseky nekontroluje, neboť má za to, že podle zákona a dohody o vzájemné součinnosti a spolupráci mezi SZPI a SVS ze dne 21. 7. 2009 je zde dána věcná příslušnost SZPI, potažmo žalované. Podle názoru žalované (dále též „stěžovatelka“) z rozsudku krajského soudu nepřímou plyne, že by SZPI neměla jako věcně nepřislušný orgán kontrolovat potraviny živočišného původu v těch provozovnách žalobkyně, kde dochází k úpravě masa, takže by tyto provozovny, co se týče jiných potravin živočišného původu než masa, nebyly až do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu kontrolovány žádným orgánem dozoru. Po SVS nelze provádění kontrol požadovat, neboť je vázána shora uvedenou dohodou a není známo, jak o kasační stížnosti rozhodne Nejvyšší správní soud.

Stěžovatelka konstatovala, že jí v důsledku rozhodnutí krajského soudu nehrozí žádná újma, takže má za to, že se nemůže s úspěchem domáhat přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, jak uvedl Nejvyšší správní soud např. ve svém usnesení ze dne 6. 6. 2012, č. j. 3 As 55/2012 - 20, na něž odkázala. Podle stěžovatelky však vážná újma hrozí spotřebitelům, kteří budou nakupovat potraviny živočišného původu v době, kdy provozovny žalobkyně nebudou pod úřední kontrolou. Kontroly jsou přitom prováděny jednak na základě podnětu spotřebitelů a mimo to i dle úvahy dozorového orgánu na základě posouzení rizik s přiměřenou četností v souladu s čl. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 882/2004 a čl. 5 odst. 1 nařízení ES č. 178/2002. Podle stěžovatelky by spotřebitelé byli po dobu absence kontrol vystaveni zvýšenému riziku, že nakoupí nevyhovující potraviny, které je zvláště u potravin živočišného původu obzvláště vysoké, neboť nedodržení např. makrobiologických kritérií bezpečnosti potravin může mít závažné dopady na lidské zdraví. Újma by byla způsobena i jiným provozovatelům maloobchodních prodejen, kteří se na rozdíl od žalobkyně, která účelově tvrdí věcnou nepřislušnost právě toho orgánu dozoru, který kontrolu provádí, budou muset kontrole podrobit a poskytnout potřebnou součinnost. Po spotřebitelích ani osobách, které provozují maloobchod s potravinami nelze spravedlivě požadovat, aby snášeli, že žalobkyně může do oběhu uvádět potraviny, aniž by podléhaly úřední kontrole. Pro potřebu zatímne upravit poměry účastníků ve smyslu § 38 odst. 1 s. ř. s. navrhla stěžovatelka, aby Nejvyšší správní soud vyslovil, že není povinna do právní moci jeho rozsudku postupovat podle napadeného rozsudku krajského soudu a zároveň, že do téhož okamžiku žalobkyně strpí úřední kontroly potravin živočišného původu, kromě upravovaného masa a drůbeže, prováděné SZPI.

Podle § 38 odst. 1 s. ř. s., platí, že byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímne upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může soud usnesením na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat. Ustanovení § 120 s. ř. s. ani jiné ustanovení tohoto zákona přitom

obecně nevylučuje, aby předběžné opatření vydal i Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti; viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006 - 37, publikované pod č. 910/2006 Sb. NSS, dostupné na www.nssoud.cz, stejně jako ostatní rozhodnutí, na něž je v tomto usnesení odkazováno.

„Vážná újma“ ve smyslu § 38 odst. 1 s . ř. s. je neurčitý právní pojem, který soud vyloží vždy v souvislosti s konkrétními okolnostmi projednávané věci. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu, na niž správně poukázala i stěžovatelka, je možno obecně za vážnou újmu označit takový zásah do právní sféry účastníka, který představuje její natolik zásadní narušení, že po účastníkovi nelze spravedlivě požadovat, aby jej, byť dočasně, snášel (shodně viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006 - 37). Nejvyšší správní soud pojem vážné újmy vykládá tak, že zahrnuje rovněž takovéto zásahy do právní sféry třetích osob či zásahy do veřejného zájmu, jak vyslovil již ve svém usnesení ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 As 55/2012 - 32.

Nejvyšší správní soud zjistil, že krajský soud v Brně založil napadený rozsudek na právním závěru, že SZPI nebyla oprávněna provádět kontroly potravin živočišného původu v provozovně žalobkyně, jakož ani postihovat porušení právních předpisů upravujících podmínky pro uvádění těchto potravin do oběhu, neboť k tomu nebyla věcně příslušná. Z tohoto důvodu byla vyslovena nicotnost jejího rozhodnutí, jakož i rozhodnutí odvolacího orgánu (stěžovatelky), což má za následek, že se na tato rozhodnutí hledí, jako by nebyla vůbec vydána. Závěr krajského soudu vyslovený v jeho rozsudku se obecně vztahuje pouze na konkrétní řešený případ, avšak to platí zejména pro ty situace, kdy je shledána nezákonnost napadeného správního rozhodnutí, a pro tento důvod se rozhodnutí ruší a věc se vrací správnímu orgánu k dalšímu řízení. V nyní projednávané věci jde ale o nicotnost předmětných správních rozhodnutí, která představuje natolik závažnou vadu rozhodnutí, která je nezhojitelná a taková rozhodnutí se považují za neexistující, tedy nezpůsobila vyvolat jakékoli veřejnoprávní účinky, takže je nikdo nemusí respektovat ani se jimi řídit.

Smyslem a účelem správního soudnictví je poskytování ochrany subjektivním veřejným právům fyzických i právnických osob prostřednictvím kontroly zákonnosti aktů veřejné správy, jakož i rozhodováním v jiných právních věcech, za podmínek stanovených soudním řádem správním, případně zvláštním zákonem (§ 2 s . ř. s.). Pravomocná rozhodnutí soudů vydaná ve správním soudnictví jsou závazná nejen pro daný konkrétní případ, ale je dán silný předpoklad, že správní orgány je budou respektovat i ve své další činnosti a postupovat v souladu s právními názory vyslovenými v pravomocných rozsudcích, což představuje naplnění principu dobré správy ve všech jeho aspektech. Z uvedených důvodů má Nejvyšší správní soud za to, že v dané věci se nelze omezit pouze na konstatování, že právní závěr vyjádřený v pravomocném rozsudku Krajského soudu v Brně se vztahuje pouze k případu vzešlému z porušení právních povinností konstatovaných ve výroku napadeného rozhodnutí žalované, zjištěného při kontrolách provedených SZPI (ve dnech 19. 12. 2005, 16. 3. 2006 a 28. 4. 2006) v provozovně žalobkyně, ale předpokládá se, že z něho budou správní orgány vycházet a řídit se jím i v jiných, skutkově obdobných případech. Nezhojitelný nedostatek věcné působnosti ke kontrole potravin živočišného původu v provozovně žalobkyně při zachování jejího

stávajícího vnitřního uspořádání (jak je vyjádřen v napadeném rozsudku) tak povede ke změně ustálené praxe kontrolních orgánů.

Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že ve věci skutkově obdobné již zdejší soud rozhodnutí Krajského soudu v Brně o nicotnosti správních rozhodnutí vydaných stejnými správními orgány vůči téže žalobkyni zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení (rozsudek ze dne 11. 12. 2013, č. j. 6 Ads 62/2013 - 57). V odůvodnění uvedl, že nelze říci, že by orgány SZPI nebyly k vydání rozhodnutí vůbec věcně příslušné a neshledal proto takové vady, které by vyvolaly nicotnost napadených rozhodnutí. Nastala tedy situace, kdy Nejvyšší správní soud závazně (v jiné, obdobné právní věci) vyslovil, že názor krajského soudu o nicotnosti správních rozhodnutí způsobené žalobkyní tvrzeným nedostatkem věcné příslušnosti žalované (SZPI) je nesprávný a současně je zde rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 10. 2013 č. j. 30 A 80/2011 - 141 založený na stejném právním závěru, který je v právní moci, takže vyvolává účinky zejména v rozsahu vymezeném projednávaným případem, ale nepřímě také i ve vztahu k dalšímu působení orgánů SZPI ve skutkově obdobných případech.

Aniž by Nejvyšší správní soud jakkoli předjímal rozhodnutí ve věci samé, konstatuje, že za tohoto stavu přicházejí v úvahu dvě možnosti: buď o předmětné právní otázce uváží obdobně, jako to učinil ve věci sp. zn. 6 Ads 62/2013 nebo k ní zaujme jiný postoj, a bude proto muset věc postoupit k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (§ 17 s. ř. s.). Jelikož jsou věci vyřizovány v pořadí, v jakém k soudu napadly, nelze rozhodnutí o meritu očekávat v řádu týdnů, jistě půjde o měsíce, a v případě předložení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu by se řízení nepochybně ještě prodloužilo.

Reálným následkem napadeného rozsudku krajského soudu by tedy byla zásadní změna zavedené praxe při kontrole potravin, avšak nikoli ve vztahu k těm provozovnám žalobkyně (či jiných obchodníků), kde dochází k úpravě masa, ale pouze v dané prodejně, již se týká napadené rozhodnutí. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu je totiž zjevné, že nezpochybňuje rozdělení kompetencí mezi SVS a SZPI jako takové [na základě ustáleného výkladu § 16 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 110/1997 Sb. a dohody z 21. 7. 2009], ale svůj názor o nedostatku věcné příslušnosti SZPI staví na skutkovém závěru, že v daném případě nešlo o prodejnu, která by byla členěna na úseky. Krajský soud tedy nezpochybnil dohodu z 21. 7. 2009, jen odlišně od SZPI posoudil premisu „rozdělení prodejny na úseky“, která má význam pro rozhraničení kompetencí SZPI a SVS. Jde-li o prodejnu, kde (zjednodušeně řečeno) dochází k úpravě masa, kontroluje prodej potravin živočišného původu SVS. Je-li prodejna členěna na jednotlivé úseky, kontrolují orgány SVS potraviny živočišného původu pouze v těch prodejních úsecích, kde dochází k úpravě masa (a dalších potravin uvedených v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona č. 110/1997 Sb.), v ostatních částech prodejny dozor vykonává SZPI. Takové rozdělení věcné příslušnosti vychází z jednoho z možných výkladů ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 110/1997 Sb. a dohody uzavřené mezi SVS, SZPI a Ministerstvem zemědělství ČR dne 21. 7. 2009 o vymezení hranic působnosti s cílem eliminovat nejasnosti ve věcné příslušnosti obou orgánů dozoru. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že v jiné právní věci zmíněnou dohodu Nejvyšší správní soud již posoudil a shledal, že vhodně a přípustným způsobem vyjasňuje hranice mezi působnostmi uvedených státních orgánů

v rámci zákonných mezí daných § 16 odst. 1 citovaného zákona (rozsudek č. j. 4 As 80/2013 - 49 ze dne 30. 9. 2013). Tato dohoda přitom váže pouze zúčastněné státní orgány a třetí osoby se jí mohou dovolat jakožto ustálené aplikační praxe správního orgánu (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57, publikovaný pod č. 605/2005 Sb. NSS).

Z toho, co bylo uvedeno výše, plyne, že do doby, než o věci rozhodne Nejvyšší správní soud, nebudou orgány SZPI ani SVS moci provádět kontrolu potravin živočišného původu v těch částech prodejny žalobkyně, které účastníci dohody z 21. 9. 2009 považují za prodejní úseky, kde nedochází k úpravě potravin uvedených v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona č. 110/1997 Sb. Nejvyšší správní soud má za to, že pro blíže početně neomezenou skupinu spotřebitelů, kteří mohou nakupovat v prodejně žalobkyně, je důležitou hodnotou zachování standardu bezpečnosti potravin, který lze docílit kvalitou a zejména kontinuitou dozoru nad dodržováním zákonných kritérií pro uvádění potravin živočišného původu do oběhu. Z hlediska veřejného zájmu není žádoucí zajistit jakémukoli provozovateli maloobchodu s potravinami jakousi „imunitu“ před kontrolami správních orgánů, byť i na omezenou dobu – do skončení soudního sporu, jehož podstatou je 1) spor o věcnou příslušnost dvou stejně kompetentních orgánů dozoru a 2) následně i posouzení důvodnosti sankce uložené žalobkyni správním orgánem za porušení povinností specifikovaných v napadeném správním rozhodnutí. Za dané situace upřednostňuje Nejvyšší správní soud zachovat do doby, než o věci sám rozhodne, *status quo*, který před vydáním rozhodnutí krajského soudu bez potíží fungoval minimálně od uzavření dohody zpřesňující kompetence SZPI a SVS. Podstatnou roli v této úvaze, a to je třeba zdůraznit, hraje skutečnost, že oba druhy správních orgánů, které z hlediska věcné příslušnosti přicházejí v úvahu (SZPI i SVS), jsou co do odbornosti potřebné pro kontrolu potravin živočišného původu zcela rovnocenné. Proto ani v případě, že by výsledkem řízení byl závěr o tom, že přezkoumávaná rozhodnutí měl vydat jiný orgán než SZPI, by oprávněné zájmy spotřebitelů neměly být ohroženy tím, že dodržování povinností podle zákona č. 110/1997 Sb. v mezidobí monitorovaly a kontrolovaly orgány SZPI.

Nejvyšší správní soud shledal v projednávané věci hrozící vážnou újmu ve smyslu § 38 odst. 1 s. ř. s. v tom, že by vynětí prodejny žalobkyně z dosahu úřední kontroly potravin živočišného původu, které se zde uvádějí do oběhu, mohlo vést k vážné újmě třetích osob, a to blíže neomezeného počtu (stovek až tisíců) spotřebitelů.

Za této situace Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že z okolností projednávané věci vyplývá potřeba upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu. Nařídil proto předběžné opatření, jak je uvedeno ve výroku tohoto usnesení.

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

V Brně dne 19. prosince 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl

předseda senátu