



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy 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, zastoupené JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem, se sídlem Šaldova 34/466, Praha 8, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, se sídlem Květná 15, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 5. 2011, č. j. AD963-25/103/9/2008-SŘ, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 10. 2013, č. j. 30 A 80/2011 - 141,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 10. 2013, č. j. 30 A 80/2011 - 141, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 11. 5. 2011, č. j. AD963-25/103/9/2008-SŘ, bylo změněno rozhodnutí inspektorátu v Praze ze dne 26. 9. 2008, č. j. BF126-1/U/203/1/2006-SŘ, tak, že žalobkyni byla podle § 17 odst. 2 písm. a) bod 1 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“), při analogickém použití zásady absorpční podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, uložena pokuta ve výši 50 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Správního deliktu se žalobkyně měla dopustit tím, že ve své provozovně na adrese ul. Jana Kouly, Český Brod, nezajistila dne 19. 12. 2005 při zacházení s potravinami hygienické podmínky a požadavky stanovené zvláštním předpisem, a to v době spáchání správního deliktu účinnou vyhláškou č. 210/2004 Sb., o podmínkách a

požadavcích na provozní a osobní hygienu při výrobě potravin a jejich uvádění do oběhu s výjimkou prodeje, kromě potravin živočišného původu, a dne 28. 4. 2006 nabízela v této provozovně k prodeji sýry zabalené bez přítomnosti spotřebitele, aniž by tyto potraviny byly označeny údaji v souladu s § 7 zákona o potravinách, čímž nesplnila povinnost uloženou opatřením orgánu dozoru podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o SZPI“), k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole provedené dne 16. 3. 2006.

[2] Proti shora uvedenému rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jenž rozsudkem ze dne 21. 10. 2013, č. j. 30 A 80/2011 – 141 (dále jen „napadený rozsudek“), vyslovil nicotnost obou výše uvedených rozhodnutí správního orgánu. To odůvodnil tím, že dle § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách vykonávají orgány veterinární správy státní dozor při prodeji potravin živočišného původu v prodejnách a prodejních úsecích, kde dochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny. Rozhodující pro posouzení věcné kompetence při státním dozoru v daném případě bylo podle názoru krajského soudu určení, zda je prodejna rozdělena na prodejní úseky, jež vymezil jako samostatné a fyzicky oddělené části prodejny, přičemž fyzické oddělení je zejména u prodeje čerstvého masa zásadní pro zabránění kontaminace ostatních potravin, neboť i sama žalovaná uvádí, že krájení čerstvého masa je považováno za úpravu ve smyslu § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách. Krajský soud dospěl z předložených fotografií a z vyjádření samotné žalované k závěru, že ke kontrole sýrů v prodejně žalobkyně Novák Maso – Uzeniny, provozovna v Českém Brodě, nebyla věcně příslušná žalovaná, neboť se jedná o prodejnu, kde při prodeji potravin živočišného původu dochází k úpravě masa a která v žádném případě není rozdělena na úseky. Dozorovým orgánem v tomto případě tedy byly orgány veterinární správy a nikoliv žalovaná. Po citaci § 76 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), krajský soud rozhodl tak, že vyslovil nicotnost rozhodnutí žalovaného a správního orgánu prvního stupně, neboť tato rozhodnutí nebyla vydána věcně příslušnými správními orgány. Ačkoli žalovaná byla příslušná ke kontrole dodržování hygienických podmínek při zacházení s potravinami jiného než živočišného původu (v nyní posuzovaném případě pekárenských výrobků), vzhledem k tomu, že uložila úhrnnou pokutu i za porušení povinnosti při značení sýrů, tedy výrobků živočišného původu, nelze oddělit jednu část rozhodnutí od druhé, a proto krajský soud vyslovil nicotnost rozhodnutí jako celku.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[3] Proti napadenému rozsudku podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“ nebo „SZPI“) kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V první řadě považovala za nepřezkoumatelné a nesprávné závěry krajského soudu ohledně nicotnosti správních rozhodnutí, neboť krajský soud se nedostatečně zabýval pojmem „prodejní úsek“, pouze konstatoval, že z předložených fotografií vyplývá, že prodejna v žádném případě není rozdělena na úseky, aniž by specifikoval, na základě jakých fotografií k tomu dospěl a jakým způsobem je hodnotil jako důkaz. Stěžovatelka uvedla, že podle zákona o SZPI i podle § 16 zákona o potravinách vykonává státní dozor při prodeji potravin živočišného původu, takže nelze dospět k závěru, že není vůbec věcně příslušná ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a

že její rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jsou nicotná. Vzhledem ke skutečnosti, že v kontrolované provozovně žalobkyně docházelo k úpravě masa (o čemž nebylo mezi stranami sporu a ke stejnému závěru dospěl i krajský soud), bylo pro posouzení věci podstatné posoudit, zda byla provozovna členěna na prodejní úseky. K tomu stěžovatelka uvedla, že oddělení části prodejny může mít různý charakter. V kontrolované provozovně bylo zajištěno formou průhledných skleněných přepážek v dlouhém pultu, které v provozovně žalobkyně vymezovaly prodejní úseky s určitým teplotním režimem a dalšími specifickými hygienickými požadavky. Stěžovatelka také zdůraznila nutnost odděleného zázemí pro jednotlivé prodejní úseky. V takto tvořených úsecích, kde nedochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny, mají věcnou příslušnost kontrolovat povinnosti při prodeji potravin živočišného původu nikoli orgány státní veterinární správy, ale stěžovatelka. Stěžovatelka dále měla za to, že pro právní jistotu všech zainteresovaných osob je nutné definovat prodejní úsek více určitě a zcela jistě přesvědčivěji, než jak to učinil krajský soud. Stěžovatelka dále napadla postup krajského soudu, jenž měl zpochybnit její Listinou základních práv a svobod garantovaná práva na spravedlivý proces tím, že nevyhověl jejím opakovaným návrhům na přerušování řízení a odložení jednání, v odůvodnění napadeného rozsudku věnoval nepřiměřený prostor vyjádření žalobkyně a vlastní úvahu nahradil odkazem na předchozí vyjádření účastníků řízení.

[4] Stěžovatelka upozornila na fakt, že mezi dotčenými orgány, a to včetně jim nadřízeného Ministerstva zemědělství, nikdy ke kompetenčnímu sporu nedošlo a ohledně výkladu § 16 zákona o potravinách mezi nimi panuje shoda. Stěžovatelka dále konstatovala, že judikatura ohledně kompetencí dozorových orgánů v oblasti prodeje potravin živočišného původu není zcela jednotná, neboť soudy doposud vždy dospěly k závěru, že správní orgán, který kontrolu v provozovně žalobce vykonal, byl také ke kontrole věcně příslušný, do této doby však soudy podrobně neanalyzovaly § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách, a to včetně vymezení neurčitých pojmů „prodejní úsek“ a „úprava“. Protože bez výkladu těchto pojmů nelze dospět k jednoznačné interpretaci kompetenčních ustanovení a neučinil tak ani krajský soud, podala stěžovatelka kasační stížnost. Závěrem navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v celém rozsahu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Současně s kasační stížností podala stěžovatelka návrh na vydání předběžného opatření podle § 38 s. ř. s. s tím, 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“) kontroluje prodejny žalobkyně 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 Ministerstvem zemědělství, SZPI a SVS ze dne 21. 7. 2009 (dále jen „Dohoda o součinnosti“) je zde dána věcná příslušnost stěžovatelky. Podle stěžovatelky hrozila vážná újma spotřebitelům, kteří budou nakupovat potraviny živočišného původu v době, kdy provozovny žalobkyně nebudou pod žádnou úřední kontrolou.

[6] Usnesením ze dne 19. 12. 2013, č. j. 6 Ads 87/2013 – 35, nařídil Nejvyšší správní soud předběžné opatření, neboť shledal v projednávané věci hrozící vážnou újmu ve smyslu § 38 odst. 1 s. ř. s. v tom, že vynětí prodejny žalobkyně z dosahu úřední

kontroly potravin živočišného původu, které se zde uvádějí do oběhu, by mohlo vést k vážné újmě třetích osob, a to blíže neomezeného počtu (stovek až tisíců) spotřebitelů.

[7] Žalobkyně se k podané kasační stížnosti a usnesení o předběžném opatření velmi obsáhle vyjádřila. Ztotožnila se přitom se závěry krajského soudu ohledně nicotnosti rozhodnutí žalované, upozornila na nejednoznačnost právní úpravy, kterou dle jejího názoru lze interpretovat pouze způsobem, který je pro adresáta právní normy příznivější. Dle jejího názoru ani zákon o SZPI neumožňuje stěžovatelce kontrolovat potraviny živočišného původu v prodejně žalobkyně, naopak ze zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, a z důvodové zprávy k němu je dle žalobkyně dána pravomoc orgánů veterinární správy ke kontrole zařízení, a tedy i prodejny, kde se zachází s živočišnými produkty. Žalobkyně dále upozornila na to, že žádná dohoda mezi správními orgány se nemůže stavět nad zákon a stěžovatelka tak narušila předvídatelnost práva i princip právní jistoty, neboť ignorovala judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle níž je ke kontrole prodejen žalobkyně příslušná SVS. Žalobkyně poté tvrdila absolutní neplatnost a protiústavnost Dohody o součinnosti a spolupráci mezi orgány státní kontroly, odmítla námitky stěžovatelky napadající procesní postup soudu a brojila i proti usnesení o předběžném opatření v této věci. Závěrem navrhla, aby Nejvyšší správní soud předběžné opatření zrušil a kasační stížnost zamítl.

[8] Na vyjádření žalobkyně reagovala stěžovatelka replikou. V ní odmítla žalobkynin provedený výklad zákona o SZPI a namítla, že z něho jasně vyplývá její věcná příslušnost ke kontrole potravin. Setrvala na názoru, že prodejna žalobkyně byla rozdělena do několika prodejních úseků, neboť konkrétní způsob oddělení jednotlivých prodejních úseků se může lišit, může se jednat o samostatné chladicí pulty, ale také jen o oddělení jednotlivých prodejních úseků v rámci jednoho chladicího pultu přepážkami a zabezpečením specifického režimu úschovy potravin (např. předepsanou teplotou úschovy), přičemž v nyní posuzovaném případě bylo oddělení zajištěno formou přepážek v jednom dlouhém chladicím pultu. Stěžovatelka též poukázala na znění Dohody o součinnosti. O porušení principu *ne bis in idem* by se dle jejího názoru mohlo jednat až ve fázi správního trestání. Stěžovatelka nepovažuje Dohodu o součinnosti za nezákonnou, neboť jejím předmětem není přenos věcné působnosti mezi správními orgány, ale striktně v mezích zákona vymezení okruhů jednotlivými orgány kontrolovaných skutečností, a žalobkyně sama jí není vázána. Stěžovatelka dále upozorňuje na postup žalobkyně, jež v různých řízeních zpochybňuje věcnou příslušnost obou dozorových orgánů s cílem dosažení stavu, kdy nebude kontrolována ze strany žádného z nich. Stěžovatelka závěrem své repliky poukázala na rozsudek ze dne 11. 12. 2013, č. j. 6 Ads 62/2013 - 57, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí vydaná stěžovatelkou netrpí vadami vyvolávajícími jejich nicotnost, neboť se nejednalo o případ absolutní věcné nepříslušnosti stěžovatelky.

[9] Ústavním soud usnesením ze dne 1. 4. 2014, sp. zn. I. ÚS 677/14, odmítl ústavní stížnost žalobkyně proti předběžnému opatření vydanému v této věci usnesením ze dne 19. 12. 2013, č. j. 6 Ads 87/2013 - 35, s odůvodněním, že nedošlo k porušení ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces, posuzované usnesení mělo zákonný základ, bylo

vydáno příslušným orgánem, nejevilo žádné známky svévole a dostatečně uvedlo důvody, na nichž bylo založeno.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

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

[11] Vzhledem k logice stížnostních bodů Nejvyšší správní soud nejprve zaujal stanovisko ke kasačním námitkám stěžovatelky, jež se dají podřadit pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Problematika nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí je v judikatuře Nejvyššího správního soudu bohatě zastoupena (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, nebo proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se bude jednat rovněž v případech, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ. Nejvyšší správní soud má za to, že žádnou z výše uvedených vad napadený rozsudek netrpí. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, z jakých konkrétních podkladů vycházel, jaká zjištění z nich dovodil a jakými úvahami se při hodnocení věci řídil. Věnoval sice podstatnou část odůvodnění napadeného rozsudku rekapitulaci vyjádření žalobkyně a vlastní posouzení jádra sporu je poměrně stručné, v daném případě je však skutkový stav nesporný a vzhledem k jeho podrobné rekapitulaci v narativní části napadeného rozsudku je v zásadě přijatelný i krajským soudem použitý odkaz na shodná vyjádření účastníků i následná aplikace jím provedeného výkladu právního pojmu „prodejní úsek“. O přezkoumatelnosti napadeného rozsudku svědčí i to, že s jeho závěry stěžovatelka ve své kasační stížnosti bez problému polemizuje.

[12] Důvodné nejsou ani další námitky stěžovatelky napadající procesní postup krajského soudu. Podle ustanovení § 50 s. ř. s. platí, že „z důležitých důvodů může být jednání odročeno. Soud může odročit jednání též tehdy, jestliže to účastníci shodně navrhnou.“ Tento důležitý důvod spatřovala stěžovatelka v tom, že neměla dostatek času seznámit se s replikou žalobkyně a připravit vyjádření k ní. Tato replika však byla pouhou reakcí na vyjádření stěžovatelky k žalobě a nebyly v ní uplatněny žádné nové skutečnosti, pouze v ní byla rozvedena již v žalobě užitá právní argumentace. Sama stěžovatelka navíc v kasační

stížnosti uvádí, že jí byl nejméně deset dní před nařízeným jednáním znám rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2013, č. j. 30 A 114/2010 – 217, kterým byla v obdobném případě prohlášena její rozhodnutí za nicotná v důsledku její věcné nepříslušnosti. Nebyl tedy dán důležitý důvod ve smyslu § 50 s. ř. s., jímž je především faktická nemožnost kvalifikovaně se účastnit jednání, jako například řádně a včas omluvená nemoc účastníka nebo jeho právního zástupce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2005, č. j. 2 Afs 5/2005 – 96, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2004, č. j. 5 Ads 63/2003 – 35). Krajský soud sice mohl řízení o této věci přerušit dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. a vyčkat na výsledek řízení o kasační stížnosti podané proti shora uvedenému rozsudku, tento postup je však toliko oprávněním předsedy senátu, nikoli jeho povinností. Procesnímu postupu krajského soudu tedy nelze z hlediska zákonnosti nic vytknout.

[13] Nejvyšší správní soud poté přistoupil k posouzení kasační námitky uplatněné dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Samotným jádrem sporu je otázka, zda ke kontrole provozovny žalobkyně byla věcně příslušná stěžovatelka. Při řešení této otázky je třeba vyjít z § 16 odst. 1 zákona o potravinách, dle něhož *ke kontrole dodržování povinností stanovených tímto zákonem působí tyto orgány dozoru:*

a) orgány ochrany veřejného zdraví

- 1. vykonávají státní dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a zvláštním právním předpisem pro poskytování stravovacích služeb,*
- 2. vykonávají státní dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a zvláštním právním předpisem ke zjištění příčin poškození nebo ohrožení zdraví a zamezení šíření infekčních onemocnění nebo jiného poškození zdraví z potravin,*

b) orgány veterinární správy vykonávají státní dozor

- 1. nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a zvláštními předpisy při výrobě, skladování, přepravě, dovozu a vývozu surovin a potravin živočišného původu,*
- 2. při prodeji surovin a potravin živočišného původu v tržnicích a na tržistiších, při prodeji potravin živočišného původu v prodejnách a prodejních úsecích, kde dochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny, a v prodejnách potravin, pokud jsou místy určené při příchodu surovin a potravin živočišného původu z členských států Evropské unie,*

c) Státní zemědělská a potravinářská inspekce vykonává státní dozor

- 1. při výrobě a uvádění potravin do oběhu, pokud tento dozor není prováděn podle písmene b),*
- 2. při výrobě a uvádění do oběhu tabákových výrobků a*
- 3. nad ohlášením zásob,*
- 4. ve vstupním místě stanoveném v § 3 odst. 4 písm. d);*

- d) *Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský vykonává státní dozor nad prováděním klasifikace těl jatečných zvířat podle § 4a a podle bezprostředně závazných předpisů Evropských společenství.*

[14] Z citovaného ustanovení je zřejmé, že stěžovatelka vykonává státní dozor při výrobě a uvádění potravin do oběhu [§ 16 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona o potravinách], vyjma surovin a potravin živočišného původu, u kterých za podmínek stanovených v § 16 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách vykonávají státní dozor orgány veterinární správy. Stěžovatelka tak má při výrobě a uvádění potravin do oběhu působnost obecnou, naopak orgány veterinární správy mají působnost speciální, která obecnou působnost vylučuje. Tato speciální působnost je dána při kontrole potravin živočišného původu (což jsou nepochybně i sýry) v prodejnách a prodejních úsecích, kde dochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny. S krajským soudem lze souhlasit v tom, že při rozlišování toho, co je a co není úprava, je třeba vyjít ze smyslu a účelu veřejnoprávní regulace a hygienických požadavků vztahujících se k potravinám živočišného původu. Potraviny, s nimiž zákon o potravinách v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 spojuje speciální působnost orgánů veterinární správy, jsou vzhledem k absenci tepelné či jiné technologické úpravy mikrobiologicky rizikovější, než potraviny, jejichž výrobní proces už byl dokončen ve výrobním závodě mimo provozovnu žalobkyně. Proto i jiné potraviny živočišného původu, které se nacházejí ve stejných prodejnách nebo prodejních úsecích, kontrolují orgány veterinární správy. Úpravou ve smyslu zákona o potravinách je tedy třeba rozumět jakýkoli zásah do nebalené čerstvé potraviny uvedené v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách, spojený s rizikem kontaminace, bude se tedy nepochybně jednat i o krájení masa. To lze dovodit i z důvodové zprávy k veterinárnímu zákonu ze dne 8. 12. 1998, tisk č. 88/0, podle níž *„koncepte veterinárního vyšetřování a posuzování živočišných produktů, jakož i veterinárního dozoru nad nimi, je plně slučitelná s předpisy Evropských společenství, které vyžadují např., aby výroba a zpracování masa byly pod soustavnou kontrolou a odpovědností 'úředního veterináře' (...).“*

[15] Pro vymezení věcné příslušnosti v této věci zbývá jednoznačně definovat zákonný pojem „prodejní úsek.“ Přitom lze vyjít z názoru krajského soudu, že prodejní úsek je samostatná a fyzicky oddělená část prodejny, přičemž fyzické oddělení je zejména u prodeje čerstvého masa zásadní pro zabránění kontaminaci ostatních potravin. S ohledem na smysl a účel potravinového práva, kterým je mimo jiného ochrana zdraví lidí před jeho poškozením nebo ohrožením živočišnými produkty [srov. § 2 písm. b) veterinárního zákona], musí být toto oddělení zřetelné natolik, aby minimalizovalo riziko kontaminace živočišných produktů mikrobiologickými vzorky z potravin uvedených v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách, tj. např. z čerstvého masa. Zásadně nelze přijmout výklad stěžovatelky, že jednotlivé prodejní úseky mohou tvořit samostatné chladicí pulty nebo že prodejní úseky lze dokonce vytvořit i v rámci jediného chladicího pultu jeho rozdělením přepážkami nebo zabezpečením odlišného specifického režimu úschovy potravin (např. jinou teplotou úschovy). Riziko kontaminace je při aktivních činnostech souvisejících se syrovými potravinami přirozeně vyšší než v případě jejich statického uložení v chladicím pultu. Proto je třeba pojem prodejního úseku vykládat i ve vztahu k prostorům, nástrojům či zařízením, tj. o prodejní úsek se nebude jednat v případě, že jsou k úpravě čerstvých potravin uvedených v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách používány tytéž nástroje či zařízení jako u jiných potravin živočišného původu (např.

stejně nože, lopatky, váhy, pulty na krájení apod.). Vzhledem k riziku kontaminace musí být prodejní úseky samostatné i ve vztahu k jednotlivým pracovníkům, kteří jsou při své činnosti obvykle pověřeni manipulací a úpravou jednotlivých druhů potravin. O samostatný úsek se tak nebude jednat v případě, kdy při obsluze jednoho zákazníka zaměstnanec obvykle upravuje rizikové potraviny a zároveň i jiné potraviny živočišného původu, např. připravuje nezpracované (syrové) maso a následně balí sýry.

[16] Prodejní úsek ve smyslu zákona o potravinách tedy musí být trvale samostatná část prodejny, jež je zřetelně oddělena fyzicky, technologicky a zpravidla i personálně. Svou povahou se tedy prodejní úsek bude blížit samostatné prodejně, což je zřejmé i z dikce zákona, jenž prodejní úsek i prodejnu staví naroveň; opačný výklad by ostatně znamenal, že prodejní úseky a tím i věcná působnost orgánů státního dozoru nad potravinami by mohly vznikat a měnit se během velmi krátké doby (např. umístěním mobilní fyzické přepážky mezi jednotlivé druhy potravin uložených v jednom chladicím pultu či jejím vynětím), což by podstatně ztěžovalo, případně úplně znemožňovalo plnění kontrolních a dohledových úkolů státní správy. Ze shodujícího se popisu obsaženého v podáních obou účastníků stejně jako z fotodokumentace obsažené ve spisu je zřejmé, že v kontrolované provozovně byly sýry odděleny od ostatních druhů potravin průhlednými skleněnými přepážkami v rámci jednoho prodejního pultu, což vzhledem k výše uvedenému nenaplnuje potřebnou míru samostatnosti zákonného pojmu „prodejní úsek“, a tím i vylučuje věcnou příslušnost stěžovatelky ke kontrole sýrů v nyní posuzovaném případě. Krajský soud tedy nepochybil, když v nyní posuzovaném případě neshledal věcnou příslušnost stěžovatelky ke kontrole provozovny žalobkyně.

[17] K obsáhlé polemice žalobkyně s obsahem Dohody o součinnosti je v první řadě třeba uvést, že tato dohoda nemá vliv na posouzení věci samé, neboť stěžovatelka zakládala svou věcnou příslušnost ke kontrole na interpretaci pojmu „prodejní úsek“, jež byla ze shora uvedených důvodů shledána chybnou. Na základě Dohody o součinnosti tedy ve vztahu k řešené věci nedošlo k nepřijatelnému rozšíření působnosti stěžovatelky oproti působnosti stanovené jí v dané oblasti zákonem.

[18] S ohledem na čl. 79 odst. 1 Ústavy, dle něhož lze ministerstva a jiné správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem, však obsahem Dohody o součinnosti nemůže být změna působnosti orgánů dozoru (shodně viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV ÚS 150/01, dostupný z <http://nalus.usoud.cz/>: „kompetence orgánů vykonávajících veřejnou moc jsou stanoveny toliko zákonem, od něhož se nelze dohodou mezi orgány odchýlit, ledaže by zákon uzavření takové veřejnoprávní smlouvy výslovně předpokládal.“). Jelikož jsou hranice věcné působnosti orgánů státní kontroly potravin vymezeny zákonem (§ 16 zákona o potravinách), byť za použití neurčitých právních pojmů, je jakákoli dohoda stanovující věcnou působnost odlišně od zákona v této části protiústavní. V této souvislosti zároveň nelze přijmout názor stěžovatelky, že Dohoda o součinnosti byla Nejvyšším správním soudem posouzena a shledána zákonnou. Závěr Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 9. 2013, č. j. 4 As 80/2013 – 49, se vztahoval pouze ke konkrétnímu případu a nelze jej vnímat jako komplexní posouzení obsahu Dohody o součinnosti. Vzhledem k povaze a smyslu předběžného opatření podle § 38 s. ř. s., jímž je pouze zatímní upravení právního postavení účastníků pro hrozící vážnou

újmu, nelze ani usnesení ze dne 19. 12. 2013, č. j. 6 Ads 87/2013 – 35, považovat za závazné posouzení obsahu Dohody o součinnosti.

[19] Jelikož stěžovatelka nebyla k vydání napadeného rozhodnutí věcně příslušná, zbývá posoudit, zda tento nedostatek věcné příslušnosti mohl způsobit nicotnost napadeného rozhodnutí. Podle § 10 správního řádu jsou správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Podle § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný.

[20] Nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí, jež jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS). Nicotné rozhodnutí není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž aktem aplikace práva, který pro jeho vady vůbec nelze za rozhodnutí správního orgánu o veřejných subjektivních právech považovat, a který není s to vyvolat veřejnoprávní účinky.

[21] Vzhledem k uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů se na „běžnými“ vadami stížená správní rozhodnutí hledí jako na rozhodnutí existující a způsobila vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů; v případě nicotných správních rozhodnutí se neuplatní ani tato zásada. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejzávažnější následky, na nicotné správní rozhodnutí se hledí, jako by vůbec neexistovalo, nikdo není povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času (k podrobnému vymezení pojmu nicotnost správního aktu a k odkazům na další relevantní judikaturu a literaturu viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 – 74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS).

[22] S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že nicotnost ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu tedy způsobují pouze ty nejtěžší vady příslušnosti. Institut věcné příslušnosti slouží k určení, který z orgánů nadaný obecně pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech osob ve veřejné správě bude rozhodovat v konkrétní věci. Věcnou příslušnost samozřejmě nelze vymezovat individuálně, tj. s ohledem na každý jednotlivý společenský vztah, nýbrž druhově: právo vytváří okruhy věcí spojených vnitřní podobností, definuje je společnými znaky a tyto skupiny obsahově spřízněných věcí pak svěřuje k rozhodování jednotlivým správním orgánům. Absolutní nedostatek věcné příslušnosti nastává tehdy, jestliže o věci nerozhoduje orgán k tomu určený, nýbrž orgán jiný – takový, jemuž jsou k rozhodování svěřeny věci obsahově odlišné.

[23] V nyní posuzovaném případě se však s přihlédnutím k celé koncepci zákonného vymezení pravomocí v oblasti kontroly potravin o takový případ absolutní věcné nepříslušnosti nejedná. Ustanovení § 14 odst. 1 zákona o potravinách (shodně též § 16 odst. 1 téhož zákona) 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 a d) Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský (do 31. 12. 2013). Již z uvedeného ustanovení jednoznačně vyplývá, že stěžovatelka je nepochybně orgánem kompetentním ke kontrole potravin (a to včetně kontrol balených sýrů, avšak za jiných podmínek, než v tomto případě), nelze proto bez dalšího konstatovat, že k vydání rozhodnutí ve správním řízení nebyly orgány Státní zemědělské a potravinářské inspekce vůbec věcně příslušné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2013, č. j. 6 Ads 62/2013 -57). Věcná příslušnost stěžovatelky ke kontrole potravin ostatně vyplývá z jejího názvu i ze zákona o SZPI, viz např. § 3 odst. 1 tohoto zákona: *„Inspekce u fyzických a právnických osob (dále jen „kontrolované osoby“) kontroluje zemědělské výrobky a potraviny nebo suroviny určené k jejich výrobě (dále jen „suroviny“) anebo tabákové výrobky.“* Jako zřejmě absurdní je třeba odmítnout výklad žalobkyně, jež pomocí důvodové zprávy k citovanému zákonu a gramatického výkladu interpretuje pojem „potraviny“ jen jako „zemědělské potraviny“ či „potraviny určené k výrobě zemědělských výrobků“, neboť zemědělským výrobkem je podle legální definice obsažené v § 2 písm. b) zákona o SZPI sám produkt zemědělské prvovýroby (s výjimkou živočišných produktů), stěží si tak lze představit potravinu určenou k výrobě produktu zemědělské prvovýroby. Případný není ani poukaz žalobkyně na obecnou zásadu *ne bis in idem*, neboť uvedený princip zakotvuje ústavní zákaz dvojího potrestání za tentýž skutek, nikoli obecný zákaz překrývání věcných příslušností dvou správních orgánů. Žalobkyně dále tvrdila, že stěžovatelka vykonávala pravomoc, která jí není zákonem svěřena, toto tvrzení podpořila citací z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV ÚS 150/01. Tento nálezn však striktně rozlišuje mezi působností a pravomocí správních orgánů: *„Pravomocí státního orgánu je třeba chápat samotnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci.“* Žalovaná nijak svou pravomoc nepřekročila, neboť může udělovat sankce za porušení zákona o potravinách, a tak nejsou její rozhodnutí nicotná ani z tohoto důvodu.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[24] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že shora uvedená rozhodnutí vydaná orgány Státní zemědělské a potravinářské inspekce netrpí takovými vadami, které by mohly vyvolat jejich nicotnost a krajský soud tak postupoval nesprávně, když ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s. nicotnost napadených rozhodnutí 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, napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud v dalším řízení názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

[25] 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 23. dubna 2014

senátu

JUDr. Petr Průcha
předseda