



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **PRAGON s.r.o.**, Imrychova 883/9, Praha 4 – Kamýk, zast. advokátem JUDr. Petrem Folprechtem, Nádražní 344/23, Praha 5 – Smíchov, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Praze**, Za Opravnou 300/6, Praha 5 – Motol, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) HABEAS CORPUS, spolek**, Ocelkova 643/20, Praha 9 – Černý Most, **II) Unie příznivců Tradiční čínské medicíny, spolek**, Ocelkova 643/20, Praha 9 – Černý Most, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalované, který měl spočívat v zápisu potravin *coriolus versicolor* (outkovka pestrá) jako potravin nového typu v Katalogu potravin nového typu a v Systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (RASFF), v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2021, čj. 8 A 88/2021 - 46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 11. 5. 2021 podala žalobkyně (stěžovatelka) ke Krajskému soudu v Brně žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Jako žalované označila Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci, ústřední inspektorát, Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci, inspektorát v Praze, a Ministerstvo zemědělství. Krajský soud žalobu proti dvěma posledně jmenovaným vyloučil k samostatným projednáním. V části vedené

proti inspektorátu v Praze věc postoupil Městskému soudu v Praze. Městský soud žalobu usnesením ze dne 18. 10. 2021 odmítl pro opožděnost. Usnesení napadla stěžovatelka touto kasační stížností.

[2] Ovšem již dne 6. 5. 2021 podala stěžovatelka žalobu ve zcela totožné věci k Městskému soudu v Praze. I zde označila jako žalované všechny tři subjekty. Městský soud odmítl žalobu pro opožděnost usnesením ze dne 10. 6. 2021. Kasační stížnost proti tomuto usnesení NSS zamítl rozsudkem ze dne 9. 12. 2021, čj. 8 As 216/2021 - 79, úspěchu se stěžovatelka nedočkala ani před Ústavním soudem, který usnesením ze dne 5. 4. 2022, sp. zn. IV. ÚS 423/22, odmítl její ústavní stížnost.

[3] V obou řízeních stěžovatelka napadala dva nezákonné zásahy, které měly spočívat v následujícím:

a) potravina *coriolus versicolor* (outkovka pestrá) je považována za potravinu nového typu a na základě toho je zapsána v Katalogu potravin nového typu (*Novel food catalogue*) spravovaném expertní skupinou Evropské Komise CAFAB;

b) potravina *coriolus versicolor* (outkovka pestrá) je zapsána v Systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (RASFF).

[4] Jako potravina nového typu jsou v Evropské unii označovány potraviny, které nebyly na jejím území prokazatelně užívány před 15. 5. 1997. *Competent Authority Food Assessment Body* (CAFAB) je expertní skupina při Evropské komisi zřízená za účelem posuzování potravin nového typu. V rámci své činnosti vede mj. seznam *Novel food catalogue*, do kterého jsou na základě zjištění členských států zapisovány jednotlivé potraviny nového typu.

[5] *Rapid Alert System for Food and Feed* (RASFF) slouží na úrovni Evropské unie k oznamování přímého nebo nepřímého rizika pro lidské zdraví pocházejícího z potraviny nebo krmiva. Umožňuje rychlé a účinné sdílení informací o nebezpečných potravinách nebo krmivech mezi členskými státy.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalované, vyjádření osob zúčastněných na řízení

[6] Proti usnesení městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, která je prakticky totožná s kasační stížností v dřívějším řízení. Stěžovatelka namítá, že zásah je na pomezí mezi soukromým a veřejným právem a nelze jej jednoznačně podřadit pod konkrétní žalobní typ, resp. soudní příslušnost. Městský soud měl nejprve pomoci s výběrem žalobního typu, věcnou a místní příslušností, až poté měl posuzovat včasnost žaloby. Navíc není jasné, zdali je zásah přičitatelný národním orgánům, či orgánům Evropské unie. Stěžovatelka dále namítá, že i okolnosti splnění lhůt je třeba dokazovat. Pokud tedy městský soud pochyboval o včasnosti žaloby, měl stěžovatelku vyzvat k vyjádření. Správní orgány byly povinny provést nápravu až po 17. 7. 2019. Až od tohoto dne tedy začala běžet objektivní lhůta. Subjektivní lhůta začala běžet až ode dne 2. 4. 2021 (den podání předžalobní výzvy). Zásah navíc nebyl správně posouzen. Nejednalo se o zásah jednorázový, ale o dva zásahy pokračující. Městský soud také nejednal s osobami zúčastněnými na řízení a jeho rozhodnutí je obecně nepřezkoumatelné.

pokračování

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na dřívější řízení, s jehož výsledkem souhlasí a navrhuje obdobný postup. Dále stěžovatelka uvedla, že výmazy z databází lze provést pouze z důvodu nedostatečného odůvodnění novosti či nebezpečnosti potraviny či pokud byl zápis proveden omylem. Nejasnosti ohledně novosti i bezpečnosti však nadále přetrvávají, tudíž je namístě, aby byla outkovka pestrá v databázích dále vedena. Stěžovatelka setrvala na svém názoru, že žaloba byla podána opožděně, navíc zásah podle jejího názoru ani není nezákonný. Navrhla kasační stížnost zamítnout.

[8] Ke kasační stížnosti se obsáhle vyjádřily i obě osoby zúčastněné na řízení. Ve svých vyjádřeních však v zásadě uvedly shodné argumenty jako stěžovatelka.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Vzhledem k atypické situaci zhodnotil NSS nejprve případnou překážku litispendence (věci zahájené), resp. překážku věci rozsouzené v řízení před městským soudem. Tyto překážky by způsobily nesplnění podmínek řízení, k čemuž je NSS povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[11] Obě řízení skutečně od 11. 5. 2021 (den dojití pozdější žaloby Krajskému soudu v Brně) do 14. 6. 2021 (den nabytí právní moci usnesení o odmítnutí dřívější žaloby Městským soudem v Praze) probíhala současně. Jak však správně uvedl krajský soud v usnesení o postoupení věci městskému soudu, pro posouzení, zda je dána překážka věci zahájené, je rozhodující stav v době vyhlášení rozhodnutí, nikoli stav v době zahájení řízení (např. usnesení NS ze dne 16. 4. 2004, sp. zn. 29 Odo 788/2002, ze správních soudů např. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2013, čj. 45 A 10/2013 - 36). Vzhledem k tomu, že usnesení o odmítnutí žaloby, které je předmětem nynějšího kasačního řízení, bylo vyhlášeno až dne 18. 10. 2021, překážka věci zahájené nenastala.

[12] Jestliže bylo souběžné řízení dříve pravomocně skončeno, nabízí se překážka věci rozsouzené. Ani ta však nevznikla. Jak správně řekl městský soud v bodu 3 usnesení, překážku věci rozsouzené zakládá pouze meritorní rozhodnutí (např. rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2004, čj. 3 Azs 324/2004 - 52). Usnesení o odmítnutí žaloby pro opožděnost však meritorním rozhodnutím není. Právě naopak, správní soud takovým usnesením vyjadřuje svou vůli věcí samotnou se nezabývat.

[13] Překážku věci rozsouzené nezakládá ani rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2021 (8 As 216/2021). Podle § 102 s. ř. s. je předmětem kasačního řízení napadené rozhodnutí krajského soudu, které NSS přezkoumává. Vzhledem k tomu, že v dřívějším kasačním řízení NSS přezkoumal rozdílné usnesení městského soudu, nepřichází ani zde překážka věci rozsouzené v úvahu (obdobně např. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2010, čj. 2 As 15/2009 - 242, č. 2020/2010 Sb. NSS).

[14] Vzhledem k velkému množství stěžovatelek uvedených kasačních námitek vysvětlí NSS nejprve povahu tohoto kasačního řízení. Pro přezkum usnesení o odmítnutí žaloby přichází v úvahu pouze kasační důvod zakotvený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. To má pro nynější rozhodování NSS závažné dopady. Jestliže městský soud odmítl žalobu pro opožděnost, nemohl se ani zabývat samotným obsahem žaloby. Tím se proto nemůže zabývat ani NSS. Úkolem NSS je provést pouze kontrolu, zda městský soud správně posoudil žalobu jako opožděnou. Dále proto NSS přezkoumal jen takové námitky, které mohou mít význam pro opožděnost žaloby.

[15] K velmi obecné námitce stěžovatelky, která namítla nepřezkoumatelnost napadeného usnesení a jeho nesrozumitelnost, uvádí NSS následující. Podle NSS z usnesení městského soudu dostatečně vyplývá, proč vyhodnotil žalobu jako opožděnou. NSS opakuje, že pokud městský soud shledal opožděnost žaloby a žalobu z toho důvodu odmítl, nemohl se zabývat (věcnými) žalobními námitkami. Napadené usnesení je tedy přezkoumatelné.

[16] K námitce, že zásahy se částečně staly za doby nouzového stavu, městský soud však své usnesení založil na judikatuře z období před březnem 2020, resp. jak uvádí stěžovatelka, z období „hlubokého míru“, NSS uvádí, že nouzový stav a pandemie COVID-19 se nynější věci nijak netýká. Ostatně všechny objektivní lhůty k podání žaloby stěžovatelce uplynuly dávno před březnem 2020 (viz níže).

Ke správnému žalobnímu typu

[17] Soudní řád správní upravuje pro každou ze žalob jiné lhůty k podání. Podřazení pod správný žalobní typ tedy může hrát roli při posouzení včasnosti.

[18] V této kasační námitce stěžovatelka napadá nesprávný postup městského soudu. Vzhledem k složitosti věci není jasné, pod jaký žalobní typ má být jednání žalovaných podřazeno. Městský soud tedy měl nejprve vyjasnit, jaký žalobní typ má stěžovatelka použít, o čemž měl stěžovatelku informovat.

[19] Ani tato kasační námitka není podle NSS důvodná. Z bodů 4 až 6 přezkoumávaného usnesení jednoznačně vyplývá, že městský soud nepochyboval o použitelnosti zásahové žaloby. Správnost užití zásahové žaloby navíc v dřívějším rozsudku posvětil i NSS (8 As 216/2021, bod 16) a souhlasí s ní i zdejší senát.

K opožděnosti podání žaloby

[20] Žalobce musí podat žalobu proti zásahu v subjektivní lhůtě dvou měsíců a objektivní lhůtě dvou let. Subjektivní lhůta začíná běžet ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Objektivní lhůta začíná běžet od okamžiku, kdy k nezákonnému zásahu došlo (vše § 84 odst. 1 s. ř. s.). Zmeškání lhůty nelze prominout (§ 84 odst. 2 s. ř. s.). Je-li žaloba podána po uplynutí byť jen jedné z uvedených lhůt, je podání žaloby opožděné a soud musí žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

pokračování

[21] Městský soud v přezkoumávaném usnesení správně nejprve zhodnotil povahu nezákonných zásahů. Ohledně povahy nezákonných zásahů dospěl k závěru, že se jedná o jednorázové zásahy s trvajících účinky (body 9 – 11 usnesení). NSS s tímto závěrem souhlasí (stěžovatelka nikoli, ale nevznáší k tomu žádnou konkurující argumentaci, zůstává jen u pouhé teze, že jde o trvajících zásah). U takových zásahů začíná objektivní lhůta běžet dnem, kdy k nim došlo. Subjektivní lhůta dnem, kdy se o nich žalobci dozví.

[22] Z přezkoumávaného usnesení vyplývá, že stěžovatelka byla o tom, že outkovku pestrá je třeba považovat za potravinu nového typu, a o jejím zveřejnění v Katalogu potravin nového typu informována dopisem Ministerstva zdravotnictví ze dne 11. 11. 2013. Dále z přezkoumávaného usnesení vyplývá, že outkovka pestrá se za potravinu nového typu považuje, resp. byla zveřejněna v katalogu, „*počínaje listopadem 2013*“ (srov. bod 12).

[23] Vzhledem k tomu, že proti tomuto zásahu není právním řádem stanoven žádný opravný prostředek (srov. § 85, věta před středníkem s. ř. s.), začala v listopadu 2013 stěžovatelce běžet subjektivní lhůta k podání žaloby. Dopisem ze dne 11. 11. 2013 se totiž stěžovatelka o tvrzeném nezákonném zásahu dozvěděla. Začátek běhu objektivní lhůty (tedy den, od kterého byla outkovka pestrá považována za potravinu nového typu, resp. den, kdy byla zapsána do katalogu) stanovil městský soud na listopad 2013. S ohledem na povahu nynější věci toto vymezení postačí, neboť je patrné, že objektivní lhůta k podání žaloby uplynula **nejpozději v listopadu 2015**.

[24] Co se týče druhého nezákonného zásahu, NSS souhlasí s městským soudem, že objektivní lhůta začala běžet dnem zveřejnění outkovky pestré v systému RASFF, tedy dnem 6. 1. 2014. Je proto již zbytečné, aby NSS dále hledal ještě počátek běhu subjektivní lhůty. Objektivní lhůta k podání žaloby v každém případě uplynula **v lednu 2016**.

[25] Protože stěžovatelka podala žalobu až v lednu 2021, podala ji dávno po uplynutí objektivní lhůty u obou tvrzených zásahů.

K absenci vyjádření stěžovatelky a dokazování běhu lhůt

[26] Podle stěžovatelky ji měl městský soud v případě pochybností o dodržení lhůt vyzvat k vyjádření a upřesnění, resp. měl dodržení lhůt dokazovat. Ohledně této kasační námitky NSS odkazuje na dřívější rozhodnutí v této věci, tj. body 23 a 24 rozsudku 8 As 216/2021. NSS již zde stěžovatelce vysvětlil, že spor tu není v rovině skutkové. Rozdíly mezi stěžovatelkou a soudem panují v právním hodnocení těchto skutečností, resp. z těchto skutečností vyvozených závěrů ohledně běhu lhůt. Právo se nedokazuje, právo se vykládá. A takovýto výklad městský soud učinil a NSS mu dal výše za pravdu. Pokud ve věci zůstaly určité skutkové nejasnosti (např. ve vztahu k běhu subjektivní lhůty), jsou pro posouzení včasnosti žaloby bezvýznamné, protože v každém případě stěžovatelce k podání žaloby dávno uplynula lhůta objektivní (viz shora).

K absenci jednání s osobami zúčastněnými na řízení

[27] Již v bodu 26 rozsudku 8 As 216/2021 NSS stěžovatelce vysvětlil, že pokud soud odmítá žalobu pro opožděnost, není ani povinen zabývat se existencí osob zúčastněných na řízení či jim dávat prostor k vyjádření.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[29] Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť ji v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Osobám zúčastněným na řízení NSS neuložil žádné povinnosti a ani nebyl dán jakýkoli důvod hodný zvláštního zřetele, pro který by NSS přiznal právo na náhradu nákladů. Ani osobám zúčastněným na řízení tedy právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo (§ 60 odst. 1, 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. května 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu