



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **PRAGON s.r.o.**, IČ 26454238, se sídlem Imrychova 883/9, Praha 4, zast. JUDr. Petrem Folprechtem, advokátem, se sídlem Nádražní 344/23, Praha 5, proti žalovanému: **1) Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, **2) Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze**, se sídlem Za Opravnou 300/6, Praha 5, **3) Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2022, č. j. 11 A 179/2021-154,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobou ze dne 31. 8. 2021 se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala v tom, že houba *coriolus versicolor* (outkovka pestrá), jako jedna ze složek doplňku stravy, který žalobkyně v rámci své obchodní činnosti prodává, je jednak zapsána v tzv. systému RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed; Systém rychlého varování pro potraviny a krmiva) a jednak považována za potravinu nového typu, přičemž je uvedena v seznamu (katalogu) označeném jako „Novel food catalogue“, který je doplňován na podnět expertní skupiny Evropské komise CAFAB (Competent Authority Food Assessment Body).

[2] Městský soud v Praze usnesením ze dne 5. 1. 2022, č. j. 11 A 179/2021-154, tuto žalobu odmítl pro opožděnost. Podstatou popsání zásahu je totiž podle něho jednorázový faktický úkon, jímž došlo k zaevidování informací o *coriolus versicolor* v katalogu

a v systému RASFF, byť jsou tyto údaje stále v těchto registrech uvedeny, a účinky namítaného zásahu tedy i nadále trvají. Nelze však akceptovat výklad, že se jedná o trvalý zásah, neboť k předmětnému zásahu mohlo dojít pouze tím, že v určitý (jeden) okamžik byl produkt *coriolus versicolor* zaevidován v databázích sloužících k varování před nebezpečnými potravinami. V daném případě se nejedná o kontinuální konání či naopak nečinnost správního orgánu v tom smyslu, že by tímto způsobem byl udržován namítaný protiprávní stav, tedy nezákonný zásah.

[3] Žalobou popsany zásah je tedy podle městského soudu jednorázovým zásahem s trvalými následky, nikoliv zásahem trvalým. V této souvislosti městský soud vycházel z judikatury vztahující se k zápisu údajů do katastru nemovitostí záznamem. Ze skutkových tvrzení uvedených v žalobě přitom vyplývá, že žalobkyně podala žalobu až po marném uplynutí subjektivní i objektivní lhůty, v níž tak mohla učinit. Jestliže žalobkyně tvrdí, že dopisem ze dne 11. 11. 2013 byla informována o zveřejnění *coriolus versicolor* v katalogu, a zejména že dne 24. 7. 2019 nabylo právní moci rozhodnutí, které zrušilo předchozí rozhodnutí jakožto podklad pro provedení zápisu v systému RASFF, je zřejmé, že nejpozději ke dni 24. 7. 2019 se dozvěděla o nezákonném zásahu. Subjektivní dvouměsíční lhůta pro podání žaloby proto uplynula nejpozději dnem 25. 9. 2019. Bez ohledu na případné jiné okolnosti určující počátek běhu subjektivní lhůty je rovněž nutno konstatovat, že v daném případě marně uplynula i dvouletá objektivní lhůta pro podání žaloby. Ta začala běžet okamžikem, kdy k tvrzenému nezákonnému zásahu mělo dojít, tj. počínaje listopadem 2013, pokud jde o zveřejnění *coriolus versicolor* v katalogu, respektive od 6. 1. 2014, kdy došlo k vložení *coriolus versicolor* do systému RASFF.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti tomuto usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] V kasační stížnosti stěžovatelka namítla, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné, neboť městský soud se v něm nevypořádal s námitkami, jež vznášela v žalobě. Rovněž odmítla závěr městského soudu o tom, že žalovaný zásah je zásahem jednorázovým s trvalými účinky. Podle stěžovatelky je naopak žalovaný zásah nutno považovat za zásah trvalý. V takovém případě nemohlo dojít k uplynutí lhůt k podání žaloby. Vyslovení nezákonnosti zásahu přitom podle žalobkyně bylo pouze částí jejího žalobního návrhu. I pokud by tedy bylo v této části možno považovat žalobu za opožděnou, byl městský soud povinen rozhodnout i o jejím zbytku, tedy o zjednání nápravy v uvedených databázích. V opačném případě by se jednalo o odepření spravedlnosti. Stěžovatelka rovněž namítla, že i okolnosti splnění lhůt k podání žaloby je nutno dokazovat, avšak městský soud žádné dokazování nevedl, ačkoli stěžovatelka důkazy navrhovala. Pokud měl soud pochybnosti o dodržení lhůty, měl stěžovatelku nejdříve vyzvat k upřesnění jejích tvrzení, což rovněž neučinil. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla zrušení napadeného usnesení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalovaní se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnili se závěry městského soudu a navrhli zamítnutí kasační stížnosti. Stěžovatelka, aby se vyhnula zjevné

pokračování

opožděnosti své žaloby, v kasační stížnosti fakticky účelově přenáší těžiště svoji argumentaci z tvrzení, že nezákonný zásah spočíval v zařazení *coriolus versicolor* mezi potraviny nového typu, do tvrzení, že nezákonný zásah spočívá v tom, že žalovaní tento zápis neopravili po roce 2019. Účelovost takového postupu je zjevná již z obsahu podané žaloby, např. z textu žalobního petitu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti stěžovatelka označila důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle nějž *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení*.

[8] Ústřední spornou otázkou projednávaného případu je včasnost podané žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Pro posouzení včasnosti podané žaloby je nutné posoudit, o jaký typ nezákonného zásahu se jedná, neboť od toho se odvíjí počítání lhůty pro podání žaloby. V obdobné věci stejné stěžovatelky na základě kasační stížnosti založené na takřka totožné argumentaci Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudky ze dne 9. 12. 2021, č. j. 8 As 216/2021-79, a ze dne 11. 8. 2022, č. j. 6 As 300/2021-88. V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od závěrů v těchto rozsudcích učiněných odchýlit, a proto z nich v nyní projednávané věci vycházel.

[9] Podle § 82 s. ř. s., *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný*. Podle § 84 odst. 1 s. ř. s., *žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo*.

[10] Městský soud žalobou napadený zásah připodobnil k zápisu údajů o právních vztazích a jiných údajů do katastru nemovitostí záznamem a s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 7 As 107/2014-53, dospěl k závěru, že napadený zásah je jednorázovým zásahem s trvajícími účinky. Stěžovatelka v kasační stížnosti s touto paralelou nesouhlasila a uvedla, že se jedná o trvalý zásah. Stěžovatelka tak sice právní názor městského soudu rozporuje, ale neuvedla kvalifikované právní argumenty na podporu své námitky a argumentaci městského soudu nereflektuje. Nejvyšší správní soud není povinen a ani oprávněn domýšlet za stěžovatelku relevantní stížnostní argumentaci, uvedenou otázkou se tedy zabýval jen v mezích daných stěžovatelkou formulovanou námitkou. Typové připodobnění zásahu správního orgánu spočívajícího v zápisu určitých údajů do systému RASFF k záznamu údajů do katastru nemovitostí se Nejvyššímu správnímu soudu s ohledem na povahu úkonu jeví přiléhavé, a dále tedy Nejvyšší správní soud vycházel z relevantně nezpochybněného závěru městského soudu, že v projednávané věci se jedná o jednorázový zásah s trvajícími účinky.

[11]Městský soud dospěl k dílčímu závěru, že subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby započala běžet nejpozději dne 24. 7. 2019, kdy nabylo právní moci rozhodnutí zrušující podkladový akt k vkladu do RASFF. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, z níž vycházely i rozsudky téhož soudu ze dne 9. 12. 2021, č. j. 8 As 216/2021-79, a ze dne 11. 8. 2022, č. j. 6 As 300/2021-88, je nutné za počátek subjektivní lhůty označit okamžik, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu; subjektivní lhůta však nemůže spočívat jen na přesvědčení žalobce a jeho žalobním tvrzení, že se o rozhodných okolnostech dozvěděl v určitý okamžik, nýbrž na objektivním zjištění, které rozhodné okolnosti to jsou a kdy se dostaly do sféry žalobce (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 2 As 388/2018-39, ze dne 22. 9. 2020, č. j. 2 As 263/2020-22, ze dne 21. 10. 2020, č. j. 2 As 316/2020-19). Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010-293, č. 2386/2011 Sb. NSS, vyplývá, že rozhodující je přitom znalost žalobce o skutkových okolnostech, z nichž vyplývá konání či nekonání správního orgánu, v němž je spatřován nezákonný zásah. Okamžik, kdy žalobce nabyl přesvědčení o tom, že předmětné konání či nekonání správního orgánu naplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu definované v § 82 s. ř. s., není pro běh lhůty rozhodný.

[12]Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že stěžovatelka se o tvrzeném zásahu dozvěděla nejpozději nabytím právní moci rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Praze, jímž byl zrušen podkladový akt k vkladu do RASFF, tedy dnem 24. 7. 2019. Pokud by žalovaný na základě této skutečnosti měl povinnost vymazat zápisy, pak by tuto povinnost měl okamžitě, jakmile se o dané skutečnosti dozvěděl. S ohledem na relevantně nezpochybněné východisko, že žalobou byl napaden jednorázový zásah s trvajícím účinkem, se pak nejpozději tímto dnem slovy rozšířeného senátu stěžovatelka dozvěděla „*v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá*“. Subjektivní lhůta k podání žaloby tak skončila dne 25. 9. 2019, jak správně uvedl městský soud. Žalobkyně však podala zásahovou žalobu až dne 31. 8. 2021.

[13]Již v rozsudku ze dne 13. 10. 2021, č. j. 8 As 147/2021-46, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že není přípustné, aby se subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby odvíjela od vůle žalobce. Rozhodné tedy je, že nejpozději od 24. 7. 2019 stěžovatelka věděla o zrušení podkladového aktu k vkladu do RASFF, tedy nejpozději po tomto datu měly správní orgány stěžovatelkou tvrzenou povinnost provést opravu zápisu do katalogu a databázi.

[14]Stěžovatelka v kasační stížnosti nesouhlasila ani se závěrem městského soudu o uplynutí objektivní lhůty k podání zásahové žaloby. Touto námitkou se však Nejvyšší správní soud pro nadbytečnost již nezabýval. I kdyby totiž byla úvaha stěžovatelky ve vztahu k běhu objektivní lhůty správná, nic by to nezměnilo na tom, že stěžovatelka podala žalobu po uplynutí subjektivní lhůty. Opožděné podání žaloby způsobuje i marné uplynutí subjektivní lhůty. Z § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. vyplývá, že nutným následkem opožděného podání žaloby je její odmítnutí. Tento následek se vztahuje ke všem žalobním petitům. Proto stěžovatelčino tvrzení, že soudy v případě opožděné žaloby nic nezbavuje povinnosti zjednat nápravu, nemá oporu v zákoně.

pokračování

[15]Stěžovatelka dále namítla, že pokud měl městský soud pochybnosti o dodržení lhůt, měl ji vyzvat k upřesnění a doložení lhůt. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 8. 2010, č. j. 7 Afs 63/2010-65, uvedl, „že je povinností správního soudu, pokud dospěje oproti žalobci k závěru, že napadené rozhodnutí bylo doručeno (oznámeno) žalobci v jiný den než v den jak bylo uvedeno v žalobě, a tato okolnost by měla mít za následek odmítnutí žaloby pro opožděnost, umožnit žalobci vyjádřit se k této okolnosti a navrhnout na podporu svých tvrzení důkazní prostředky. Teprve po té lze uvážit otázku včasnosti podané žaloby. Pokud tak krajský soud neučiní a bez dalšího žalobu odmítne, tak jak to učinil v této věci, zatíží své řízení vadou, která ve svém důsledku mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, resp. měla za následek, že o věci samé nebylo vůbec rozhodováno. Usnesení o odmítnutí žaloby založené na takové vadě řízení před krajským soudem Nejvyšší správní soud zruší pro jeho nezákonnost.“ Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil též např. v rozsudcích ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 Afs 31/2010-105, ze dne 27. 10. 2011, č. j. 6 Ads 123/2011-41, ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 43/2013-22, ze dne 13. 8. 2015, č. j. 9 As 316/2014-36, ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015-47. Smyslem tohoto požadavku je poskytnutí žalobci prostoru k tomu, aby se vyjádřil k zásadním skutkovým okolnostem před vydáním rozhodnutí a měl možnost soudu vyvrátit jeho předběžný názor o opožděnosti žaloby. Jednalo se však výlučně o situace, kdy žalobce v žalobě uvedl určité datum doručení rozhodnutí a soud ze správního spisu zjistil odlišné datum. Byl tak dán rozpor mezi tvrzením účastníka a obsahem správního spisu, aniž by o této situaci žalobce věděl. V nyní projednávané věci však popisovaná situace nenastala. Mezi stěžovatelkou a městským soudem není sporu o tom, kdy nastaly tvrzené skutečnosti. Odlišný názor však mají na to, od kterého okamžiku odvozovat počátek běhu objektivní a subjektivní lhůty pro podání žaloby, resp. která skutečnost zakládá počátek běhu lhůt. Nejvyšší správní tedy uzavírá, že městský soud neměl povinnost umožnit stěžovatelce, aby se k otázce včasnosti žaloby dále vyjádřila.

[16]Stěžovatelka rovněž namítla, že i okolnosti splnění lhůt je třeba dokazovat. Jak již bylo uvedeno, v projednávané věci není sporný skutkový stav věci, který by bylo nutné dokazovat, ale stěžovatelka a městský soud dospěly k odlišnému právnímu posouzení relevantních skutkových okolností. K přezkumu právního názoru však dokazování neslouží. Naopak k tomu je určen institut kasační stížnosti.

[17]Lze tedy konstatovat, že napadené usnesení o odmítnutí zásahové žaloby pro její opožděnost je zákonné, přičemž v něm městský soud náležitě objasnil, na základě jakých úvah tento závěr učinil. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[18]S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovaným v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jejich běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 23. září 2022

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu