



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudkyně JUDr. Jitky Hroudové a soudce Mgr. Marka Zímy v právní věci

žalobce: **PRAGON s. r. o.**, IČ: 26454238
se sídlem Praha 4, Imrychova 883

proti
žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze**
se sídlem Praha 5, Za Opravnou 300/6

o žalobě ze dne 9. 11. 2021 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného správního orgánu

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žalovanému se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou ze dne 9. 11. 2021 domáhal ochrany před nezákonným zásahem, který spatřoval v tom, že Státní zemědělská a potravinářská inspekce (dále jen „žalovaná“) vůči němu uskutečnila kontrolu, zahájenou dne 7. 6. 2021, která byla ukončena Protokolem o kontrole ze dne 3. 9. 2021, č. P013-11640/21 (dále také „protokol“). Žalobce měl za to, že byl zkrácen na svých právech, neboť nebyly dodrženy zákonné požadavky na zahájení a provádění kontroly.

Žalobní body

2. Žalobce uvedl, že dne 7. 6. 2021 se na pracoviště žalobce na adrese Dělnická 54,170 00 Praha 7, dostavily kontrolorky žalované s cílem naplnit cíle vyhlášky č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení (dále jen „*vyhláška*“). Následně byl žalobci dne 13. 9. 2021 doručen stejnopis protokolu z této kontroly, žaloba je tedy dle žalobce podána včas ve dvouměsíční lhůtě.
3. Dále žalobce uvedl, že na nezákonnost vyhlášky byla Česká republika upozorněna ze strany Evropské Komise. Napadený protokol je tedy věcně nesprávný a nezákonný, jakož i řízení, které přecházelo jeho vydání, neboť dle žalobce nejsou řádně řešeny jeho námitky ze dne 7. 6. 2021 a ze dne 10. 6. 2021, když na dotyčné řízení dopadají ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), a jeho základní zásady, kterými jsou transponovány do vnitrostátního práva normy vyšší právní síly.
4. Sama žalovaná uvádí v napadeném protokolu, že dne 7. 6. 2021 byla sepsána úřední listina. Úřední listina musí věrně zachytit děj, průběh a obsah úředního úkonu. Zde ovšem - podle žalobce - nějaké šablony protokolu či předtisky nemají místo, neboť šablonami nelze omezit skutkový děj, průběh a obsah úředního úkonu. S ohledem na shora uvedené tedy neexistuje možnost nepřijmout stanovisko kontrolované osoby přímo do úřední listiny a výmluva, že to „*šablona nepřipouští*“ je zcela nemístná. Nepřipuštěním celého stanoviska kontrolované osoby do úřední listiny došlo v daném případě k porušení ustanovení § 18, § 3, § 2 a § 36, odst. 2 správního řádu (účastníci řízení mají právo vyjádřit v řízení své stanovisko) a k negativnímu ovlivnění ustanovení § 51 správního řádu směrem k vytvoření fantomové reality.
5. Žalobce dále uvedl, že žalovaná odmítla protokolovat skutečnou reálnou situaci do protokolu. Z těchto důvodů žalobce sdělil žalované, že bude nucen z důvodu ochrany svých práv přivolat policejní orgán, aby tento dohlédl na správné a skutečné zapsání reálného skutkového stavu. Situaci nelze v žádném případě vykládat jako vyhrožování ze strany žalobce, ale jako správný postup v rámci předcházení škodám z případných nezákonných praktik žalované.
6. Úřední úkon musí věrně zachytit děj, průběh a obsah úředního úkonu, což se v tomto případě nestalo. Rubrika „*V. Vyjádření kontrolované osoby*“ zachycuje podle žalobce jen výběr toho, co kontrolorky z poskytnutého vyjádření kontrolované osoby dovolily zapsat, přičemž sílu podstatných námitek zcela zakryly jejich vyčleněním do pouhé přílohy, jejíž obsah není postaven na roveň přímému zápisu do předmětné rubriky. Následný výsledný protokol je výsledkem nesprávného zachycení objektivní reality, neboť byl sepsán v tísní, pod nátlakem a za nápadně nevýhodných podmínek, a ve svém konečném znění obsahuje pouze fragmenty námitek žalobce.
7. Adopce terminologie „*vyhrožování policií*“ ze strany žalované podle žalobce představuje nutně další diskriminační jednání, neboť rozlišuje subjekty a občany na kategorie těch, kteří si mohou přivolat asistenci Policie České republiky, a proti nim staví kategorii takových, kteří nemohou, protože pokud tak uskuteční, je to vnímáno jako vyhrožování.
8. Dále žalobce namítl, že osoba vyřizující stížnosti žalobce ze dne 7. 6. 2021 a ze dne 10. 6. 2021 Mgr. Z. T. se podílela přímo na kontrole prováděné dne 7. 6. 2021, a to formou konzultace a dávala kontrolorkám pokyny. Žalobce má za to, že Mgr. Z. T. měla být vyloučena z důvodu podílu na vyhotovení a sepsání napadeného protokolu, neboť dle

judikatury Evropského soudu pro lidská práva je orgán, který se aktivně podílí na napadeném úkonu v prvním stupni či v terénu automaticky vyloučen z rozhodování o stížnosti či jiném opravném prostředku k tomuto úkonu.

9. Žalobce má za to, že ze strany žalované dostává zakazy, které jiní nedostávají, a uvedl případ, který se týká zakazu *Coriolus versicolor*, který byl udělen žalobci právě ze strany žalované v prosinci 2013, ačkoliv jiné subjekty působící na trhu v České republice dotyčný zákaz neobdržely.
10. Nejen v kontextu tohoto předmětného řízení, i jiných dosud neuzavřených řízení, uvedl žalobce, že mu vzniká škoda, neboť se musí bránit ve věcech, na které mají úřady vyčleněné pracovníky. Žalobce je nucen vynakládat prostředky a čas na obranu svých oprávněných zákonných zájmů. Taková obrana žalobce přímo poškozují, neboť ten se nemůže věnovat vlastní ekonomické a obchodní činnosti, fungování, a tedy i přežití.
11. Žalobce namítl, že je žalovanou diskriminován, když to není poprvé, kdy na žalobce uplatňuje žalovaná své represivní nástroje bez zákonného podkladu či titulu. Diskriminace žalobce je založena ze strany žalované rovněž tím, že žalovaná jako státní orgán na udržování protiprávního stavu používá peníze daňových poplatníků. Diskriminace je dále založena další nerovnováhou spočívající v tom, že při případném fungování v rozporu s platnou legislativou může žalobce čelit mnoha sankcím, dokonce zrušení, na rozdíl od žalované. Je evidentní, že zde dochází k porušení ústavních principů, neboť Ústava v článku 2 jednoznačně postulují, že státní orgány mohou činit pouze to, co je jim zákonem výslovně dovoleno. Ústavní princip právního státu předpokládá, že stát se vůči občanům chová v souladu s povinnostmi, které sám sobě stanovil, přičemž občan má na základě principu právní jistoty právo se spolehnout na věrohodnost státu při plnění jeho závazků (viz též nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 353/2000, ÚS sv. 24, nálezy č. 193). Výkon státní moci nemůže ignorovat požadavek, pro právní stát samozřejmý, tj. že nalézání práva má směřovat k řešení spravedlivému (IV. ÚS 267/02 sv. 28, nálezy č. 150).
12. Dotyčný protiprávní stav dopadá i na jiné subjekty na trhu, proto je zde podle žalobce oprávněný veřejný zájem na veřejném projednání, neboť jde o protiprávní fungování úřadů, které mají podléhat účinné kontrole občany České republiky. Žalovaná protiprávně zatěžuje subjekty na trhu a tyto znevýhodňuje oproti jiným subjektům, kteří povinností z napadené vyhlášky nejsou zatíženi.
13. Žalobce se domnívá, že má žaloba oporu i v judikatuře vyšších národních a mezinárodních soudů. Postupem úřadů popsaným v předchozích bodech tohoto podání došlo též k porušení příslušných norem Evropského práva, a to jak přijatého na půdě Rady Evropy (EULP č. 209/1992 Sb.) tak na půdě Evropské unie (Charta základních práv Evropské Unie, Ú. v. EU C 303, 14. 12. 2007, str. 1- 16). Nakonec žalobce uvedl přehled judikatury mezinárodních soudů.

Vyjádření žalované k obsahu žaloby

14. Žalovaná uvedla, že dle jejího názoru podaná žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu není důvodná, jelikož podle judikatury Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“), např. rozhodnutí NSS ze dne 17. 3. 2005, sp. zn. 2Aps 1/2005, ochrana podle ustanovení § 82 a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka)

zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). K tomu soud dodává, že není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2008, čj. 2Aps 1/2005 - 65, publikovaný pod č. 603/2005 ve Sbírce NSS). Soudy přitom musí nejprve zkoumat splnění čtvrté podmínky, neboť neexistence zásahu vede k nepřijatelnosti žaloby (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 9. 2007, čj. 9Aps 1/2007 - 68, č. 1382/2007 Sb. NSS, a ze dne 18. 12. 2019, čj. 6As 167/2019 - 36, č. 3973/2020 Sb. NSS).

15. Žalovaná uvedla, že je přesvědčena, že v daném případě nebyly naplněny žádným z žalobních bodů podmínky 1 a 2, když zásahem správního orgánu nebyl žalobce přímo zkrácen ve svých právech a prováděné úkony nebyly nezákonné.
16. Pokud jde o jednotlivé body žaloby, tyto se shodují s námitkami, které žalobce uplatňoval ve své stížnosti na postup správního orgánu a následně ve svém podání, které bylo vyhodnoceno jako žádost o přešetření způsobu vyřízení stížnosti a žalovaná se s nimi již vypořádala v rámci dokumentů č. j. SZPI/191-5/2021 a č. j. SZPI/BC191-11/2021, přičemž na jejich plné znění tímto v rámci svého vyjádření odkázala.
17. Hlavním předmětem činnosti žalované je kontrola fyzických a právnických osob, které uvádějí do oběhu zemědělské výrobky, potraviny nebo suroviny k jejich výrobě nebo tabákové výrobky, v rozsahu daném platnými právními předpisy. Je úřadem dozorovým, který zjišťuje, zda jím dozorované subjekty postupují v souladu s platnou legislativou. Není úřadem normotvorným, nespadá ani do soustavy soudů, nemůže tedy přezkoumávat a konstatovat nezákonnost právních předpisů, podle kterých postupuje či dokonce vytvářet samovolně selekci právních předpisů, podle kterých postupovat bude a podle kterých nikoliv.
18. Kontrola v provozovně žalobce provedená dne 7. 6. 2021 byla zaměřena na plnění povinností plynoucích z vyhlášky. Tato vyhláška nabyla účinnosti dne 1. 8. 2015 a je jedním z platných prováděcích předpisů zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, který v ustanovení § 3d odst. 3 stanovuje povinnost provozovatele potravinářského podniku informovat příslušné dozorové orgány o příjmu vybraných druhů potravin z jiného členského státu Evropské unie nebo ze třetí země. Jednalo se o kontrolu zaměřenou na kontrolu bezpečnosti doplňků stravy na bázi hub (*Reishi, Shiitake, Chaga, Maitake*). Jako provozovatel potravinářského podniku, který uvádí na trh doplňky stravy, má dle uvedené vyhlášky žalobce povinnost informovat žalovanou o dovozu doplňku stravy na místo určení. Žalovaná jakožto kontrolní orgán má oprávnění zkontrolovat, zda byly nahlášeny pravdivé údaje (např. o přijatém množství, údajích o dodavateli, faktickém místě určení apod.). Pro úplnost žalovaná uvedla, že při uvedené kontrole nebyly shledány žádné nedostatky a nebylo konstatováno porušení požadavků vyhlášky ze strany žalobce.
19. Co se týká vyjádření žalobce v průběhu kontroly, žalovaná uvedla, že při kontrole dne 7. 6. 2021 v bodě V. *Vyjádření kontrolované osoby* k Dokladu o kontrole č. D012-11640/21 (dále jen „doklad“) jsou shrnuty skutečnosti týkající se požadavku žalobce na vyjádření se ke kontrole, mimo jiné je zde i zaznamenáno, že vyjádření kontrolované osoby bylo

inspektorkami přijato v písemné podobě. Žalovaná uvedla, že doklad je dokumentem, který slouží k zachycení kontrolních zjištění ze strany inspektora v průběhu kontroly analogicky tak, jako je tomu v případě protokolu. Jsou v něm zachycena a popsána kontrolní zjištění z jednotlivých kontrolních vstupů. Spolu s dalšími podklady z kontroly shromážděnými inspektorem či zaslanými kontrolovanými osobami, jsou doklady součástí kontrolního spisu a inspektor z těchto všech shromážděných podkladů na konci kontroly vyhotovuje protokol, kterým shrnuje průběh celé kontroly.

20. Dle názoru žalované je nepřípustné do úřední listiny, kterou je protokol o kontrole stejně jako doklad, vpisovat jakákoliv vyjádření kontrolované osoby či dokonce diktovat inspektorovi, co by mělo být v takovém dokumentu uvedeno. Doklad je ze své podstaty úředním dokumentem zpracováván úřední osobou v místě kontroly, která zde písemně zachycuje svá objektivní zjištění. Právo kontrolované osoby na obranu svých procesních práv je zachováno právem vyjadřovat se v souladu s ustanovením § 36 odst. 2 správního řádu, právem navrhnout důkazy, předkládat důkazy apod.
21. Ani ustanovení § 18 správního řádu, ani ustanovení § 12 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o kontrole“), neupravují jako podstatnou náležitost protokolu „vyjádření či stanovisko účastníka řízení“. Tím samozřejmě není dotčeno jeho právo na vyjádření svého stanoviska, které je speciálně upraveno zákonem o kontrole, který kontrolovaným osobám přiznává právo na podání opravného prostředku proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu formou námitek. Žalobce plně nevyužil svých procesních práv, kterých se domáhá v rámci žaloby, když námitky proti protokolu nepodal.
22. Při uvedené kontrole nebylo žalobci bráněno vyjádřit své stanovisko, žalovaná pouze trvala na tom, že to nebude provedeno formou, kterou po ní žalobce vyžadoval a tedy zapsáním přímo do úředního dokumentu, nýbrž samostatným vyjádřením žalobce, které bude na místě přijato jako podklad do kontrolního spisu. Dle názoru žalované je nepřijatelné, aby si žalovaný vynucoval své právo na vyjádření se k průběhu kontroly prostřednictvím přivolaného veřejného orgánu (Policie České republiky), který by dle představ žalobce měl přinutit žalovanou jakožto správní orgán postupovat dle žalobcových představ a tím tak „dohlédnout na zákonnost jednání žalované“.
23. Co se týká náznaků diskriminačního přístupu žalované k žalobci, pak žalovaná ve svém postupu žádnou diskriminaci nespatřuje, když je jí z její úřední činnosti známo, že ze strany žalované byly v průběhu posledních let 2017 - 2021 provedeny celkem čtyři kontroly (P031- 10285/17 ze dne 16. 3. 2017, P800-10285/18 ze dne 19. 9. 2018, P076-10285/19 ze dne 9. 8. 2019 a P013-11640/21 ze dne 3. 9. 2021).
24. Pokud se jedná o vzniklou újmu a škodu, kterou dále žalobce nijak blíže nespecifikuje, pak žalované nezbyvá než konstatovat, že je pouze na rozhodnutí žalobce, zda bude vynakládat finanční prostředky, lidské zdroje a svůj čas za účelem své obrany proti postupu žalované při každé kontrole, která bude i v budoucnu realizována. Jako provozovatel potravinářského podniku žalobce spadá do dozorové pravomoci žalované a budoucí kontroly nelze doajista vyloučit.
25. Žalovaná uvedla, že jí není zřejmé, v čem spatřuje žalobce nezákonný zásah v případě vyřízení své stížnosti na postup správního orgánu. Dokumenty Sdělení ředitele inspektorátu č. j. SZPI/BC191-5/2021 a Vyrozumění č. j. SZPI/BC191-11/2021, ve kterých byly namítané skutečnosti žalovanou detailně řešeny. Pakliže se žalobce domáhá vyhovění

své stížnosti, je žalovaná přesvědčena, že oba dokumenty typu sdělení a vyjádření nepředstavují takový „zásah“ v širším smyslu, vůči němuž by byla ochrana podle ustanovení § 82 s. ř. s. důvodná.

Replika žalobce

26. Žalobce využil svého práva a podal k obsahu vyjádření žalované repliku, v níž setrval na svém názoru, že kontrola ze dne 7. 6. 2021 ze strany žalované byla nezákonná. Kontrola byla zaměřena na plnění vyhlášky, která je dle názoru žalobce v rozporu s právem Evropské unie. Navíc zásah žalované ze dne 7. 6. 2021 se může u žalobce kdykoli opakovat, neboť žalobce dováží z Evropské unie řadu zboží, na které se napadená uvedená vyhláška vztahuje.
27. Žalovaná je dle žalobce připomínkovým místem legislativy a podílí se tak na tvorbě či usměrňování či rušení předpisů. Pokud tedy Evropská komise již dne 2. 7. 2020 upozornila ve své tiskové zprávě Českou republiku na rozpor vyhlášky s právem Evropské unie, a žalovaná přišla dne 7. 6. 2021 k žalobci na kontrolu s cílem právě naplnit dotýčnou vyhlášku, jde o skutečnost zavánějící zneužitím pravomoci, šikanou, a celkovou nedůvěryhodností státní správy.
28. Žalobce na uvedenou kontrolu reagoval následovně:
 - 7. 6. 2021: vyjádřením do protokolu/aktu SZPI-D 012-11640/21 ze dne 7. 6. 2021, na zvláštním papíře, neboť žalovaný odmítal uvést vyjádření žalobce do protokolu.
 - 10. 6. 2021: Splněním žádosti o poskytnutí součinnosti ze dne 7. 6. 2021 v nadepsané věci a vyjádření kontrolované osoby
 - 17. 8. 2021: Opravný prostředek k čj: SZPI/BC 191-5/2021
 - 27. 9. 2021: „Komplexní“ opravný prostředek žalobce, včetně opravného prostředku proti Protokolu o kontrole č. P 013-11640/21, č. j.: SZP1/BA 196-5/2021
29. Žalobce uvedl, že na str. 9, bod J opravného prostředku ze dne 27. 9. 2021 výslovně napadá i protokol. Údaj žalované uvedený na str. 5 vyjádření žalované ze dne 6. 1. 2022, ve znění: „žalovaná pro úplnost podotýká, že žalobce plně nevyužil svých procesních práv, kterých se domáhá v rámci žaloby, když námitky proti Protokolu o kontrole č. P 013-11640/21 ze dne 13. 9. 2021 vůbec nepodal.“ není pravdivý, žalobce se ohledně protokolu, který mu byl doručen dne 13. 9. 2021, ohradil včas ve lhůtě podáním ze dne 27. 9. 2021.

Průběh řízení před správními orgány

30. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
31. Dne 7. 6. 2021 byla zahájena kontrola žalobce, a to postupem podle ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) zákona o kontrole, tzn. předložením pověření ke kontrole ve formě průkazu inspektorek, Bc. T. F., Dis., a Ing. E. T.
32. Kontrola byla zahájena se zástupcem žalobce, který byl přítomen na prodejně v čase zahájení kontroly (v 10:00), panem V. Č. (zaměstnancem – vydavatelem objednávek z e-shopu) na adrese provozovny společnosti PRAGON s. r. o., Dělnická 1020/54 170 00 Praha 7. V průběhu kontroly dorazil jednatel společnosti PRAGON s. r. o., pan Ing. K. Š., který byl také seznámen s předmětem kontroly.

33. Kontrola byla zaměřena na plnění povinností vyplývajících z vyhlášky, konkrétně nahlašování dovozu doplňků stravy v místě určení. Jednalo se o níže uvedené hlášení:

Registrační číslo: 1468150

Odesílatel: De NatuurApotheek BV, Weteringweg 14, KM Pijnacker, NL-2641, Nizozemí

Příjemce: PRAGON s.r.o., IČ: 26454238, Imrychova 883, Praha 12, 143 00, Česká republika

Místo určení: PRAGON s.r.o., IČ: 26454238, Dělnická 54, Praha 7, 170 00, Česká republika

Druh: doplněk stravy

Množství: 120 kg

Dovoz dne: 01. 06. 2021

34. Zástupce žalobce byl požádán o předložení nabývacích dokladů k potravinám – doplňkům stravy, ke kterým se vztahovalo výše uvedené hlášení. Zástupce žalobce sdělil, že je není schopen na místě dodat, proto byl žalobce požádán o zaslání kopií nabývacích dokladů prostřednictvím Žádosti o poskytnutí součinnosti, která byla žalobci na místě předána společně s dokladem, do něhož byla zaznamenána kontrolní zjištění z provedené kontroly dne 7. 6. 2021.
35. Žalobce, resp. jednatel společnosti PRAGON s. r. o., pan Ing. K. Š., s kontrolou nesouhlasil, namítal její nezákonnost a vadnost legislativních aktů, na základě kterých byla kontrola prováděna. Žalobce vyžadoval, aby jeho vyjádření k nezákonnosti prováděné kontroly, podjatosti a diskriminaci ze strany žalované vůči němu bylo zaneseno přímo do dokladu, který byl na místě sepisován, přičemž přesné znění, které žalobce požadoval do tohoto dokladu zaznamenat, diktoval jedné z inspektorek provádějící danou kontrolu. Uvedený nestandardní požadavek byl bez prodlení telefonicky konzultován s vedoucím odboru kontroly inspektorátu v Praze, Ing. J. H., MBA, a vedoucí právního oddělení inspektorátu v Praze, Mgr. Z. T., přičemž bylo dohodnuto, že vyjádření žalobce inspektorka provádějící kontrolu do kontrolního materiálu nezaznamená.
36. Žalobce byl o tomto ihned poučen, přičemž mu bylo nabídnuto, aby své vyjádření sám písemně sepsal, a toto vyjádření bude následně zaevidováno do příslušného kontrolního spisu. Žalobce následně na místě sepsal vyjádření, které žalovaná stvrdila svým razítkem a podpisem a následně nechala zaevidovat, viz č. j. SZPI/BA169-2/2021. Zároveň byl žalobce poučen o tom, že při kontrole dne 7. 6. 2021 je vzhledem k nutnosti požadavku na součinnost sepisován teprve doklad o provedených kontrolních úkonech a protokol o kontrole bude vyhotoven až po kompletních kontrolních zjištěních v dané věci, přičemž žalobce bude mít právo podat námitky ke kontrolním zjištěním podle ustanovení § 13 zákona o kontrole.
37. Žalobce v průběhu kontroly uvedl, že pokud nebude jeho vyjádření zaneseno do dokladu, který byl na místě sepisován, odmítne tuto písemnost převzít. Na to bylo žalobci sděleno, že pokud toto nastane, bude mu v souladu s ustanovením § 24 odst. 3 správního řádu předáno poučení o právních důsledcích odmítnutí převzetí písemnosti, a že v souladu s ustanovením § 24 odst. 4 správního řádu bude písemnost považována za doručenou dnem, kdy k neúspěšnému pokusu došlo, tedy dnem kontroly 7. 6. 2021.
38. Žalobce se i nadále domáhal zápisu svého vyjádření do dokladu a vznesl požadavek na přivolání Policie České republiky. Nakonec bylo vyjádření od žalobce převzato v tištěné podobě a bylo zařazeno do Kontrolního spisu č. KS029-11640/21.

39. Dne 10. 6. 2021 byla žalované od žalobce doručena e-mailem požadovaná součinnost, dále vyjádření žalobce, které bylo totožné s vyjádřením ke kontrole dne 7. 6. 2021 (viz č. j. SZPI/BA169-2/2021) a další, rozšířené vyjádření, které žalovaná vyhodnotila částečně jako stížnost na postup žalované a které bylo doručeno dne 14. 6. 2021 také datovou schránkou.
40. Tato stížnost byla vyřízena Sdělením ředitele inspektorátu č. j. SZPI/BC191-5/2021, ve kterém byla shledána nedůvodnou. Dne 27. 8. 2021 obdržel Ústřední inspektorát státní zemědělské a potravinářské inspekce podání žalobce označené jako „*Věc: Kontrolní úkony provedené SZPI, InsP dne 7. 6. 2021 v PRAGON s. r. o., vedené pod číslem kontrolního spisu (zkr. ČKS): KS029-11640/21*“. Ústřední inspektorát toto podání žalované vyhodnotil jako žádost o přešetření způsobu vyřízení stížnosti adresovanou nadřízenému správnímu orgánu podle ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu. Dne 20. 9. 2021 pak vydal Vyrozumění č. j. SZPI/BC191-11 2021, ve kterém uvádí, že neshledal pochybení v postupu žalované a žádost o přešetření považuje za nedůvodnou.

Jednání před soudem

41. Při ústním jednání dne 6. 10. 2022 jednatel žalobce setrval na podané žalobě i na svém požadavku, aby soud jednal jako s osobami zúčastněnými na řízení s Evropskou komisí a se spolkem HABEAS CORPUS, protože posuzovaná věc přesahuje svým významem zájmy žalobce a na oba subjekty minimálně bude mít rozhodnutí soudu o žalobě určitý dopad. Žalobce i nadále shledává dva nosné důvody pro podání žaloby – jednak je jím celé nezákonné použití vyhlášky a provedení kontrolní činnosti, za druhé pak nezákonný a vůči žalobci diskriminační průběh provedené kontroly v rozporu s právními předpisy. Žalovaný správní orgán i nadále těží z protiprávní vyhlášky, nepřezkoumal námitky žalobce a nijak se s nimi nevypořádal, když žalobcem uváděné stěžejní důvody se v průběhu kontroly vlastně nikde vůbec neobjevily. Žalobce stojí proti součinně vystupujícímu státnímu aparátu, přitom kontrola nesmí zamezovat základním svobodám dle evropských i ústavních předpisů. Žalobci jde zejména o principy, kterými stát nezákonně svazuje tržní volnost subjektů, když zatímco žalobce stojí na argumentaci Evropské komise, správní orgány i nadále postupují v duchu sporné vyhlášky bez ohledu na princip nadřazenosti právních norem.
42. Zástupkyně žalované odkázala na své písemné stanovisko k žalobě. Zdůraznila, že žalobce byl řádně vyrozuměn o vyřízení své stížnosti i o výsledku přešetření nadřízeným správním orgánem. S jeho argumentací se žalovaná podrobně vypořádala, kontrola proběhla s vyhovujícím výsledkem a bez jakéhokoli opatření vůči žalobci či dalšího navazujícího řízení. Žalovaná zdůraznila rozdíl mezi dokladem o kontrole, do něhož žalobce žádal začlenit své vyjádření k předmětu kontroly, který však není výstupem z kontroly, a protokolem o kontrole, v němž se teprve vlastní obsah kontroly a vyjádření kontrolovaného subjektu objeví. Proti obsahu protokolu o kontrole může kontrolovaný podat opravný prostředek, což však žalobce neučinil. Nezákonnost kontroly v dané věci nelze dovozovat ani tím, že proběhla podle sporné vyhlášky, ani tím, že byl žalobce zkrácen na svých procesních právech.

Posouzení věci soudem

43. Městský soud Městský soud v Praze o věci v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. rozhodl na základě skutkového stavu a právního stavu, který zde byl v době zásahu.
44. Žaloba není důvodná.

45. Žalobce ve své žalobě navrhl následující alternativní petity:

1. *Akt s názvem „Protokol o kontrole č. P013-11640/21, číslo kontrolního spisu: KS 029-11640/21, vyhotovený Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, Inspektorát v Praze dne 3. 9. 2021*

je nezákonný

2. *Akt s názvem „Protokol o kontrole č. P013-11640/21, číslo kontrolního spisu: KS 029-11640/21, vyhotovený Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, Inspektorát v Praze dne 3. 9. 2021*

je nicotný

3. *Vyhláška č. 172/2015 Sb., „Vyhláška o informační povinnosti příjemce potravin o místě určení“*

se zrušuje

4. *Kontrola prováděná orgány žalovaného realizovaná u žalobce dne 7. 6. 2021 za účelem naplnění Vyhlášky č. 172/2015 Sb., zakončená „Protokolem o kontrole č. P013- 11640/21, číslo kontrolního spisu: KS 029-11640/21“, vyhotoveným žalovaným dne 3. 9. 2021*

je nezákonná

46. Soudní řád správní nebrání tomu, aby petit (žalobní návrh) byl formulován jako alternativní nebo eventuální. Běžně se to děje právě např. u zásahových žalob, kde se s ohledem na nejistotu o skutkovém stavu věci může žalobce primárně domáhat zákazu pokračování v porušování konkrétního žalobcova práva nebo příkazu obnovit stav před zásahem a eventuálně, pokud zásah v mezidobí skončí, bude požadovat určení, že zásah byl nezákonný. Jinak tomu je ovšem v situaci, kdy se žalobce domáhá „eventuálním“ návrhem rozhodnutí ve formě dvou různých žalobních typů, typicky proto, že si není jist, jaký žalobní typ má správně zvolit. V nyní posuzované věci však nejde o žalobní petit alternativní, ale o několik jednotlivých samostatně uplatnitelných požadavků žalobce.
47. Pokud jde o první a druhý žalobní petit, nemůžou být kontrolní zjištění obsažené v protokolu nezákonným zásahem ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. Aby se jednalo o nezákonný zásah, musí jím být žalobce mimo jiné zkrácen na svých právech. Samotnými kontrolními zjištěními obsaženými v protokolu o kontrole však k žádnému zásahu do práv žalobce nedochází, neboť kontrolní zjištění a závěry z nich vyplývající nejsou bez dalšího samostatně vykonatelné ani způsobíle vyvolat samy o sobě jakékoli jiné právní následky, jež by znamenaly újmu pro kontrolovanou osobu. Výsledky kontroly provedené podle zákona o kontrole mohou být podkladem pro správní řízení a jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, z povahy věci však nejsou a nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s., neboť jimi nedochází k žádnému zkrácení kontrolované osoby na jejích právech.
48. Smyslem kontrolního zjištění zachyceného v protokolu o kontrole je postavit najisto skutkový stav rozhodný pro úvahu o přijetí případných dalších opatření. Tato úprava tedy umožňuje různým inspekčním orgánům zjišťovat skutkový stav věci bez toho, že by muselo být zahajováno správní řízení. Po provedení kontroly tak nemusí následovat žádná další aktivita správního orgánu (zjistí-li, že nejsou důvody ve věci dále konat), může však také následovat přijetí konkrétních nápravných opatření či bezodkladných úkonů (obvykle ve formě správního rozhodnutí). Teprve ty by mohly představovat zásah do právní sféry

kontrolovaného subjektu. Lze tedy uzavřít, že prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze vyslovovat nezákonnost ani nicotnost protokolu.

49. V případě třetího petitu, návrhu na zrušení vyhlášky, městský soud upozorňuje, že správní soud rozhodující podle soudního řádu správního nemá kompetenci rušit obecně závazný právní předpis (vyhlášku) nebo jeho jednotlivá ustanovení, když tato kompetence náleží výlučně Ústavnímu soudu [čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky]. Městský soud v Praze mohl řešit pouze otázku neaplikovatelnosti takového předpisu v konkrétním případě, což však vzhledem k danému žalobnímu typu – žalobě na ochranu před nezákonným zásahem – nebylo ve vztahu k závěrům provedené kontroly na místě, neboť vyhláška nebyla správním orgánem aplikována v podobě konkrétního zásahu do sféry práv a právem chráněných zájmů žalobce (viz dále).
50. Na základě výše uvedeného se tak soud dále podrobněji zabýval pouze čtvrtým alternativním petitem.

Právní rámec

51. Předmětem sporu je, zda se žalovaná dopustila nezákonného zásahu, když vůči žalobci dne 7. 6. 2021 uskutečnila kontrolu. Žalobce má za to, že byla kontrola nezákonná, neboť nebyly dodrženy zákonné požadavky na zahájení a provádění kontroly.
52. Podle ustanovení § 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.“*
53. Podle ustanovení § 83 s. ř. s. *„Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.“*
54. Podle ustanovení § 85 s. ř. s. *„Žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.“*
55. Podle ustanovení § 87 odst. 1 s. ř. s. *„Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.“*
56. Podle ustanovení § 87 odst. 2 s. ř. s. *„Soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Šlo-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, uloží soud tento zákaz nebo příkaz správnímu orgánu nebo obci, která takový sbor řídí nebo které je takový sbor podřízen.“*
57. Podle ustanovení § 87 odst. 3 s. ř. s. *„Soud zamítne žalobu, není-li důvodná.“*
58. Účelem žaloby podle ustanovení § 82 s. ř. s. je především poskytnout ochranu před zásahy správního orgánu vyplývajících spíše než z oprávnění daného právními normami z faktického uplatňování nadřazeného postavení orgánu veřejné správy. Tomu

koresponduje i formulace výroku soudního rozhodnutí podle ustanovení § 87 odst. 2 s. ř. s., které zakládá oprávnění soudu zakázat žalovanému pokračovat v porušování žalobcova práva rovněž možnost, přikázat navrácení do původního stavu.

59. Podle naposledy uvedeného ustanovení soudního řádu správního soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky, anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Z uvedeného ustanovení tak vyplývá, že zákon rozlišuje dva možné způsoby rozhodování soudem – jednak způsob v situaci, kdy zásah již netrvá, jednak způsob, kdy zásah či jeho důsledky trvají. Tomu pak má korespondovat žalobní petit žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.
60. Podrobně se touto otázkou zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1Afs 60/2014 – 48, dostupném - stejně jako všechna zde citovaná rozhodnutí NSS – též online na www.nssoud.cz. V bodě 22 NSS uvádí: „Žalobce musí v závislosti na skutkové situaci volit adekvátní obranu. Jestliže zásah trvá (trvají jeho důsledky či hrozí jeho opakování) je na místě navrhnout soudu vydání výroku na plnění (zakazujícího či přikazujícího). Pokud byl zásah před podáním žaloby ukončen, může se žalobce domáhat určení, že zásah byl nezákonný. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem tedy nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování. Došlo-li k ukončení zásahu (netrvá zásah, jeho důsledky ani nehrozí jeho opakování), nelze se domáhat, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu obnovit stav před zásahem. Dojde-li ke změně skutkového stavu až v průběhu řízení před krajským soudem, je žalobce oprávněn změnit žalobní petit; správní soud změnu petitu připustí za podmínek § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitého přiměřeně podle § 64 s. ř. s. (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1Aps 3/2006 – 69, publikovaný pod č. 1590/2008 Sb. NSS). Žalobce rovněž může již v žalobě navrhnout eventuelní petit: primárně se bude domáhat zákazu pokračování v porušování konkrétního žalobcova práva nebo příkazu obnovit stav před zásahem a eventuálně (pokud zásah v mezidobí skončí) bude požadovat určení, že zásah byl nezákonný.“
61. Rozšířený senát Nejvyššího správního soud v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7As 155/2015 - 160, vymezil posloupnost podmínek, které musí být při posuzování zásahové žaloby splněny, aby mohl soud deklarovat nezákonnost zásahu.
62. Soud musí nejdříve ozřejmit, jaké jednání veřejné správy žalobce označuje za nezákonný zásah a deklarovat, zda jednání popsané v žalobě je vzhledem ke své povaze zásahem ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. V druhém kroku musí soud zvážit, zda žalobce vyčerpал všechny právní prostředky nápravy. Následně musí soud zkoumat včasnost žaloby. Soud musí také posoudit, zda došlo v posuzovaném případě k přímému zkrácení práv žalobce, a zda byl zásah zaměřen přímo proti žalobci, tj. zda byl zásah dostatečně individualizován. Teprve v případě splnění všech těchto podmínek se soud může zabývat žalobou věcně a posoudit, zda byl namítaný zásah nezákonný či nikoliv.

Povaha namítaného zásahu

63. Soud musel nejprve posoudit právní otázku, zda žalobcem deklarovaný zásah skutečně zásahem byl, a nejednalo se o nečinnost, popř. o rozhodnutí správního orgánu či o opatření obecné povahy. Zásahová žaloba je totiž subsidiární a lze jí uplatnit pouze v případě, že nelze využít jiné žalobní typy, tj. pokud nepřichází v úvahu podání žaloby

proti rozhodnutí správního orgánu (ustanovení § 65 a násl. s. ř. s.), žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (ustanovení § 79 a násl. s. ř. s.), ani podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (ustanovení § 101a a násl. s. ř. s.).

64. Posouzení, zda žalobou napadený úkon správního orgánu může pojmově vůbec být nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s., je v zásadě otázkou meritorního rozhodování soudu (usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 8Aps 6/2007 - 247). Výjimkou jsou jen případy, kdy je na první pohled zjevné, že o zásah jít nemůže. Jde tak o případy, kdy žalobce jako zásah žaluje jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže (musí však být „*zjevné a nepochybné*“, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „*zásahem*“ ve smyslu legislativní zkratky v ustanovení § 82 s. ř. s.). Jako příklad rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvádí žalobu napadající jednání určité fyzické osoby, která sice obecně vzato pracuje v nějakém úřadu, avšak její jednání v konkrétním případě zjevně a nepochybně není přičitatelné veřejné správě, dále pak jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení.
65. V posuzované věci jde o provedení kontroly ze dne 7. 6. 2021 na pracoviště žalobce. Kontrola byla zaměřena na plnění povinností vyplývajících z vyhlášky, konkrétně nahlašování dovozu doplňků stravy v místě určení. Žalobce namítal nezákonnost vyhlášky pro rozpor s právem Evropské unie a tedy samotnou nezákonnost kontroly. Dále žalobce uvedl, že osoba vyřizující stížnosti žalobce ze dne 7. 6. 2021 a ze dne 10. 6. 2021 Mgr. Z. T. se podílela přímo na kontrole prováděné dne 7. 6. 2021, a to formou konzultace a dávala kontrolorkám pokyny. Žalobce má za to, že Mgr. Z. T. měla být vyloučena z důvodu podílu na vyhotovení a sepsání napadeného protokolu. Žalobce nadto namítl, že je žalovanou diskriminován, když to není poprvé, kdy na něj žalovaná uplatňuje své represivní nástroje bez zákonného podkladu či titulu. Diskriminaci žalobce ze strany žalované rovněž spatřuje v tom, že při případném fungování v rozporu s platnou legislativou může žalobce čelit mnoha sankcím, dokonce zrušení, na rozdíl od žalované.
66. Žalobce v uvedené věci tedy napadá samotnou kontrolu, kterou lze podle zákona o kontrole považovat za zásah do práv kontrolované osoby (k tomuto závěru dospěl NSS např. v rozsudku ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6As 24/2014 – 69). Městský soud uzavírá, že se nejedná ani o výše popsanou výjimku a je tak třeba přistoupit k meritornímu rozhodnutí věci, jelikož je nezbytné posoudit, zda se v uvedeném případě jedná o nezákonný zásah, pokyn nebo donucení ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je v případě žalobce přípustná a včasná. Žalobce nemá k dispozici žádný jiný právní prostředek ochrany (§ 85 s. ř. s.) a žalobu podal v subjektivní dvouměsíční lhůtě od dne, kdy se dozvěděl o nařízení předběžného opatření (§ 84 odst. 1 s. ř. s. – viz dále).

Vyčerpání právních prostředků nápravy a včasnost žaloby

67. Z obsahu správního spisu vyplývá, že dne 7. 6. 2021 byla zahájena kontrola u žalovaného, která byla ukončena zachycením v protokolu ze dne 3. 9. 2021, doručeným žalobci dne 13. 9. 2021.
68. Žalobce zachování lhůty pro podání žaloby dovozuje na základě skutečnosti, že žaloba byla podána po vyčerpání prostředků ochrany (ve smyslu ustanovení § 85 věta první s. ř.

s.) stanovených zákonem o kontrole, když má za to, že jeho podání ze dne 27. 9. 2021 žalovaná nesprávně posoudila a měla jej posoudit jako námitky.

69. Ustanovení § 85 s. ř. s. požaduje v souladu s celkovou koncepcí subsidiarity soudní ochrany poskytované správními soudy, aby žalobce ještě předtím, než se obrátí na soud, využil jiného právního prostředku ochrany či nápravy, má-li takový prostředek k dispozici. Teprve nedosáhne-li jeho prostřednictvím ochrany nebo nápravy, tj. pokud jej bezvysledně vyčerpá, může podat žalobu u správního soudu podle ustanovení § 82 s. ř. s. Subjektivní lhůta k podání žaloby je vždy vázána na vědomost žalobce o nezákonném zásahu. Jestliže došlo k vyčerpání jiných prostředků ochrany nebo nápravy před podáním žaloby, subjektivní lhůtu je třeba vztahovat k vědomosti žalobce o vyřízení tohoto prostředku, nevedlo-li toto vyřízení k ochraně či nápravě, případně k okamžiku marného uplynutí lhůty pro jeho vyřízení (srovnej usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2Afs 144/2001 - 110).
70. Při posuzování včasnosti žaloby je nutné také zkoumat, zda proti tvrzenému zásahu jsou či nejsou přípustné jiné prostředky nápravy či ochrany (srovnej rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9As 98/2015 - 32).
71. Podle ustanovení § 13 odst. 1 zákona o kontrole „*Námitky proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole může kontrolovaná osoba podat kontrolnímu orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole, není-li stanovena v protokolu o kontrole lhůta delší.*“
72. Námitky lze tedy podat jen proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole (přičemž kontrolní zjištění, jak soud zdůvodnil výše, nemohou být nezákonným zásahem). Tento prostředek nápravy tak souží k přezkoumání protokolu, tedy výsledků kontroly v něm zachycených. Proti úkonům v průběhu kontroly zákon o kontrole žádné prostředky ochrany či nápravy neposkytuje (k tomuto závěru dospěl NSS např. v rozsudku ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3As 52/2016 - 28).
73. Je tedy nutné odlišit případy, kdy je žaloba podávána proti (1) kontrole jako takové (jejímu zahájení, konkrétním krokům kontrolního subjektu v jejím průběhu) a proti (2) výsledkům kontroly, tedy kontrolním zjištěním (viz bod 4 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2014, č. j. 8Aps 1/2013 - 5).
74. V prvním případě se počátek lhůty pro podání zásahové žaloby odvíjí od okamžiku, kdy se kontrolovaný subjekt dozvěděl o nezákonném zásahu, tj. ode dne zahájení kontroly prováděné pracovníky kontrolujícího subjektu, kteří předložili doklady potřebné k provádění kontroly. Ve druhém případě zákon o státní kontrole předpokládá možnost brojit proti úkonu kontrolního orgánu v podobě kontrolního protokolu námitkami (ustanovení § 13 zákona o kontrole); zákon tedy v tomto případě nabízí možnost domáhat se nápravy mimosoudní cestou, a to podáním námitek.
75. Žalobce spatřuje nezákonnost v samotné kontrole, jedná se tedy o první případ. Žalobce se tedy o úkonech kontrolního orgánu v rámci kontroly, v nichž spatřuje nezákonný zásah, dozvěděl již při samotném průběhu kontroly, případně nejpozději v době seznámení se s protokolem o výsledku kontroly, což bylo dne 13. 9. 2021. V nyní posuzovaném případě, tedy není rozhodné, zda správní orgán správně posoudil podání žalobce ze dne 27. 9. 2021 jako námitky, neboť žalobce nebyl povinen námitky podávat.

76. Žaloba byla podaná k poštovní přepravě dne 12. 11. 2021, byla tak podaná v zákonem stanovené dvouměsíční lhůtě k tomu určené ustanovením § 84 odst. 1 věty první s. ř. s.

Naplnění podmínek tzv. „pětikrokového“ testu

77. Pro závěr o tom, že žalobce je k podání žaloby aktivně legitimován, je třeba splnit následující předpoklady (lze poznamenat, že obdobně klasifikuje uvedené předpoklady NSS v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2Aps 1/2005 – 65): Žalobce musí být přímo (1) zkrácen na svých právech (2) nezákonným (3) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle ustanovení § 82 a následujících s. ř. s. soudem poskytnout. Ostatně o tuto konstrukci opírá své vyjádření k žalobě i žalovaný (viz bod 14 tohoto rozsudku).
78. Při právním posouzení věci, jak již soud uvedl výše, je rovněž třeba vycházet z premisy, že kontrolu prováděnou podle zákona o kontrole lze považovat za zásah do práv kontrolované osoby, a to zejména v možném porušení práva na ochranu vlastnictví a práva podnikat. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6As 24/2014 – 69, v němž připodobnil kontrolu vedenou podle zákona o kontrole k daňové kontrole a konstatoval, že i se zahájením kontroly podle zákona o kontrole jsou pro kontrolovanou osobu spojeny určité povinnosti (srov. ustanovení § 7 a násl. zákona o kontrole), za jejichž nesplnění jí hrozí sankce. Lze tedy vycházet z toho, že ze strany žalované formálně došlo k zásahu ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. Tento zásah (tj. provedená kontrola) byl zjevně směřován přímo vůči žalobci jako konkrétní osobě, nejde tedy např. o abstraktní akt s neurčitým okruhem adresátů. S ohledem na to lze konstatovat, že nyní posuzovaná kontrola představovala zásah správního orgánu zaměřený proti žalobci, čímž byly splněny výše uvedené podmínky číslo 4 a číslo 5.
79. S ohledem na to soud mohl přistoupit k posouzení dalších podmínek, tedy zda byl žalobce zásahem přímo zkrácen na svých právech [tj. podmínky ad 1) a ad 2)]; k tomu je možné dodat, že žalobce musí být zkrácen na svých *veřejných subjektivních* právech, srov. základní ustanovení § 2 s. ř. s.] a zda byl tento zásah nezákonným (3. podmínka). Zároveň je třeba připomenout, že tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Pokud tedy soud dospěje k závěru, že jedna z podmínek není anebo nemůže být splněna, je nadbytečné posuzovat, zda byly splněny další podmínky pro poskytnutí ochrany v procesním režimu podle § 82 a násl. s. ř. s. Soud je pak toho názoru, že žalobce v žalobě nerozlišuje mezi tvrzeními týkajícími se zkrácení na svých (subjektivních) právech a tvrzeními ohledně (objektivní) nezákonnosti provedené kontroly. Zkrácení svých práv spatřoval žalobce toliko v tom, že „*nebyly dodrženy zákonné požadavky na zahájení a provádění kontroly*“. Podmínka přímého zkrácení veřejných subjektivních práv žalobce je ovšem samostatnou a na ostatních podmínkách nezávislou podmínkou důvodnosti žaloby proti nezákonnému zásahu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2Aps 1/2005 – 65, publikovaný pod č. 603/2005 ve Sbírce NSS). Soud je tedy toho názoru, že „*pouhé*“ porušení objektivního práva ze strany kontrolního orgánu, které se nijak přímo neprojeví v právní sféře kontrolované osoby, nemůže zároveň postačovat ke konstatování splnění podmínky „zkrácení na právech“ ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s.
80. Výše uvedené obecné závěry lze demonstrovat na konkrétních případech, v nichž soudy posuzovaly nezákonný kontrolní postup správních orgánů. Soud má za to, že první okruh

případů, v nichž lze označit postup kontrolního orgánu za nezákonný zásah, jsou kontroly svévolné či šikanózní. Plénium Ústavního soudu ve svém stanovisku ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS - st. 33/11 (srov. i odlišná stanoviska jednotlivých soudců), které lze přiměřeně aplikovat i na nyní projednávanou věc, dospělo k závěru, že „omezení osobní sféry jednotlivce při realizaci daňové kontroly správcem daně je nutno posuzovat z hlediska principu přiměřenosti v každém konkrétním případě tak, aby byl vyloučen svévolný postup správce daně. Za takový postup však nelze bez dalšího považovat postup, při němž při zahájení či průběhu daňové kontroly neexistuje důvodné podezření ohledně řádného neplnění povinností daňového subjektu. Jako příklad daňové kontroly, kterou lze považovat za svévolnou či šikanózní, je možné uvést opakované kontroly za stejné zdaňovací období bez danosti nových skutečností či důvodů.“ Ústavní soud vymezil konkrétní případ šikanózního postupu kontrolního orgánu např. v nálezu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07, v němž označil za neústavní „ryze formální“ daňovou kontrolu, kterou dovedl z toho, že kontrolní protokol byl vyhotoven velmi ledabyle (některé položky byly vyplněny rukou, vyskytovaly se v něm písařské chyby atd.), a z „podezřelého“ zvoleného dne zahájení kontroly (jednalo se o pátek těsně před Vánocemi, deset dní před koncem prekluzivní lhůty pro vyměření daně).

81. Výše uvedené závěry Ústavního soudu se následně odrazily i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, jenž dovedl, že nezákonným zásahem ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. mohou být kontrolní úkony, jež fakticky vybočují ze zákonného účelu daného správního řízení. Typicky se bude jednat o provádění zjevně nadbytečných či ve vztahu k rozhodným skutečnostem irelevantních nebo neúčelných důkazů, které mohou vést k administrativnímu zatížení subjektu v míře větší, než kterou je povinen snášet podle zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6Afs 46/2014 – 39).
82. Lze tedy shrnout, že ne každá nezákonnost při provádění kontroly představuje nezákonný zásah (srov. též rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5Afs 34/2014 – 39, a v něm citovanou judikaturu). Aby byl určitý kontrolní postup správních orgánů považován za nezákonný zásah ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s., musí takový postup obsahovat určité „kvalifikované“ vady. V tomto ohledu se tedy musí jednat především o postup svévolný, šikanózní či zjevně excesivní (rozsahem či způsobem provedení).
83. V nyní posuzované věci však žalobce žádné takové či obdobné vady kontroly netvrdil a ty nevyplývají ani ze správního spisu. Žalobce v žalobě spatřoval nezákonnost žalovanou provedené kontroly v tom, že kontrola byla provedena na základě vyhlášky, která je dle jeho názoru v rozporu s právem Evropské unie a tedy neměla žalovaná oprávnění k provedení kontroly. V této namítané okolnosti však nelze spatřovat žádné znaky svědčící svévoli, šikanóznosti či zjevné nepřiměřenosti postupu žalované. Ani ze správního spisu nevyplývá, že by kontrola žalované byla svévolně či šikanózně zaměřena proti žalobci. Žalovaná je dozorovým úřadem, který zjišťuje, zda jí dozorované subjekty postupují v souladu s platnou legislativou. Není úřadem normotvorným, nemůže tedy přezkoumávat a konstatovat nezákonnost právních předpisů, ale je povinna podle nich postupovat. Žalobce sice namítal, že je žalovanou diskriminován, jelikož to není poprvé, kdy na něj žalovaná uplatňuje své represivní nástroje bez zákonného podkladu či titulu. Tomu soud nepřisvědčuje, žalovaná provedla u žalobce v průběhu let 2017 - 2021 celkem čtyři kontroly, nejedná se tak ze strany žalované o nadměrnou zátěž žalobce či diskriminaci, když v průběhu pěti let byly u žalobce provedeny pouhé čtyři kontroly. Žalovaná ani nezatížila žalobce při kontrole úkony, které by zjevně překračovaly účel a smysl kontroly

(kontrolorky neprováděly žádné faktické úkony, které by se vymykaly standardnímu průběhu podobných kontrol).

84. S ohledem na výše uvedené soud konstatuje, že žalobcem tvrzené nezákonnosti při provádění kontroly nespádají do okruhu „*kvalifikovaných*“ vad (tj. nepoukazují např. na svévoli, šikanóznost či zjevnou nepřiměřenost kontroly), které by hypoteticky mohly založit důvodnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s.
85. Dále žalobce namítal, že osoba vyřizující stížnosti žalobce ze dne 7. 6. 2021 a ze dne 10. 6. 2021 Mgr. Z. T. se podílela přímo na kontrole prováděné dne 7. 6. 2021, a to formou konzultace a dávala kontrolorkám pokyny. Žalobce má za to, že Mgr. Z. T. měla být vyloučena z důvodu podílu na vyhotovení a sepsání napadeného protokolu.
86. Podle ustanovení § 70 písm. c) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumávání vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 4As 46/2007 uvedl, že „*[o]tázka podjatosti je s to předurčit výrazným způsobem výsledek řízení s ohledem na řešení věci samé. To ovšem nic nemění na tom, že řízení o námitce podjatosti vůči pracovníku (či pracovníkům) správního orgánu je řešením procesní otázky, tj. relativně samostatným řízením odvozujícím svůj smysl a účel od projednání věci samé. Řízení dle ustanovení § 9 - § 13 správního řádu je řízením, v němž se vydávalo podle správního řádu samostatné procesní rozhodnutí, a to před vydáním meritorního rozhodnutí ve věci či zastavením řízení. To samo o sobě ovšem neznamená, že se jednalo o rozhodnutí, vůči němuž mohla být samostatně podána žaloba. Z povahy věci plyne, že procesní rozhodnutí vydané správním orgánem je možné napadnout až spolu s meritorním rozhodnutím ve věci, kde může být případně shledána vada řízení spočívající v nesprávném posouzení námítky podjatosti, nevydání samostatného rozhodnutí o nevyloučení pracovníků správního orgánu, jejichž nepodjatost byla zpochybněna, apod. Rozhodnutí o námitce podjatosti je tedy rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení, a které je v souladu s ustanovením § 70 písm. c) s. ř. s. ze samostatného soudního přezkumu vyloučeno.*“ Taktéž v rozhodnutí ze dne 18. 8. 2016, č. j. 6As 256/2015 – 22, Nejvyšší soudní správní dospěl k závěru, že „*vyloučením rozhodnutí o námitce podjatosti ze samostatného soudního přezkumu nedochází k porušení práva na soudní ochranu proti rozhodnutím správních orgánů (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), neboť přezkum rozhodnutí o námitce podjatosti není vyloučen úplně, nýbrž pouze koncentrován do řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o věci samé.*“
87. Jak vyplývá z výše uvedené judikatury, prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení (viz také rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8Aps 2/2006 - 95). To, zda byla správně posouzena podjatost úřední osoby v řízení před správním orgánem, lze namítnout v žalobě proti rozhodnutí ve věci samé, nikoli tedy v rámci žaloby na nezákonný zásah.
88. Žalobce dále uvedl, že žalovaná odmítla protokolovat skutečnou reálnou situaci do protokolu, když odmítla přijmout jeho stanovisko ke kontrole přímo do úřední listiny. Nepřipuštěním celého stanoviska kontrolované osoby do úřední listiny došlo dle jeho názoru k porušení ustanovení § 18, § 3, § 2 a § 36, odst. 2 správního řádu a k negativnímu ovlivnění ustanovení § 51 správního řádu.

89. Co se týká vyjádření žalobce v průběhu kontroly, ze správního spisu soud ověřil, že v protokolu jsou shrnuty skutečnosti týkající se požadavku žalobce na vyjádření se ke kontrole, mimo jiné je zde i zaznamenáno, že vyjádření kontrolované osoby bylo inspektorkami přijato v písemné podobě a stalo se také součástí kontrolního spisu. Městský soud se zcela ztotožňuje se žalovanou, že pokud jde o protokol o kontrole, je tento dokladem ze své podstaty úředním dokumentem zpracovaným úřední osobou v místě kontroly, která zde písemně zachycuje svá objektivní zjištění. Právo kontrolované osoby na obranu svých procesních práv je zachováno právem vyjadřovat se v souladu s ustanovením § 36 odst. 2 správního řádu, právem navrhopvat důkazy, předkládat důkazy apod. Stejně tak ustanovení § 18 správního řádu ani ustanovení § 12 zákona o kontrole neupravují jako podstatnou náležitost protokolu o kontrole „vyjádření či stanovisko účastníka řízení“. Tím samozřejmě není dotčeno jeho právo na vyjádření svého stanoviska, které je speciálně upraveno zákonem o kontrole, který kontrolovaným osobám přiznává právo na podání opravného prostředku proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu formou námitek.
90. Soud je tedy toho názoru, že žalobci nebylo bráněno vyjádřit své stanovisko, když tak učinil samostatným vyjádřením, které bylo na místě přijato jako podklad do kontrolního spisu.

Osoby zúčastněné na řízení

91. Městský soud do řízení nezahrnul osoby zúčastněné na řízení. V žalobě žalobce označil zúčastněné osoby HABEAS CORPUS, spolek (dále jen „spolek“) a Evropskou komisi (dále jen „EK“).
92. Podle ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. „*Osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*“
93. Podle ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. „*Navrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba. O osobních údajích, o těchto osobách uváděných, platí přiměřeně ustanovení § 37 odst. 3.*“
94. Podle ustanovení § 34 odst. 4 s. ř. s. „*Soud usnesením vysloví, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nesplňuje, není osobou zúčastněnou na řízení.*“
95. K problematice osob zúčastněných na řízení se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7As 70/2009-190, publikovaný ve Sbírce NSS pod č. 2341/2011, kdy uvedl, že „*institut osoby zúčastněné na řízení relativně uceleně upravuje ust. § 34 s.ř.s. Z odst. 1 citovaného ustanovení vyplývá, že pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněny dvě podmínky. První podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo je přímo dotčen ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného správního rozhodnutí, resp. nečinností správního orgánu, a dále ten, kdo může být přímo dotčen zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu, ale není*

účastníkem řízení, protože nepodal žalobu. Druhá podmínka je formální a splní ji ten, kdo výslovně oznámí, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. K uvedeným podmínkám lze odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 7 As 33/2003 - 80 (publikován pod č. 489/2005 Sb. NSS), ze dne 16. 7. 2009, č. j. 8 Afs 15/2009 - 129, ze dne 5. 8. 2010, č. j. 7 Afs 5/2010 - 284 a ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294, (všechny dostupné na www.nssoud.cz). Teprve kumulativním splněním obou podmínek se subjekt stává osobou zúčastněnou na řízení se všemi procesními právy z tohoto postavení vyplývajícími.

96. Právní úprava je tedy založena na tom, že ten, kdo tvrdí, že byl přímo dotčen na svých právech a povinnostech (ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s.) a výslovně oznámil, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, je osobou zúčastněnou na řízení a má práva uvedená v ustanovení § 34 odst. 3 s. ř. s.
97. Městský soud dospěl k závěru, že spolek ani EK nesplňují podmínky osob zúčastněných na řízení podle ustanovení § 34 s. ř. s. Není ani zřejmé, jaké povinnosti či jaká práva spolku či EK by měla být nezákonným zásahem přímo dotčena. Žalobce uvádí, že spolek je detailně seznámen s jeho případem a pomáhá mu od samého začátku dosáhnout spravedlnosti a zabránit jeho další diskriminaci. Důvodem účasti osoby zúčastněné na řízení je hájení vlastních práv dotčených nezákonným zásahem správního orgánu, nikoliv poskytnutí pomoci jedné z procesních stran. Postavení osoby zúčastněné na řízení se liší od dalšího či vedlejšího účastenství upraveného v ustanovení § 92 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu a ustanovení § 93 téhož zákona (viz rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2011, č. j. 2Afs 40/2011 - 125).
98. Pokud by soud přistoupil na požadavek žalobce a jednal by s osobami označenými v žalobě jako s osobami zúčastněnými na řízení, pak by tak musel jednat se všem spolky, které se zabývají ochranou lidských a spotřebitelských práv. Stejně postavení by pak měli mít i všichni ti, kteří vystupují v pozici provozovatele potravinářského podniku, který je povinen dle vyhlášky informovat příslušné dozorové orgány o příjmu vybraných druhů potravin z jiného členského státu Evropské unie nebo ze třetí země. A současně v případě EK i ti, kdo se účastní legislativního procesu v České republice.
99. V návaznosti na shora uvedené městský soud konstatoval, že spolek ani EK nesplňuje materiální podmínku v podobě přímého dotčení na svých právech případným nezákonným zásahem správního orgánu. Přímé a nezprostředkované dotčení ve své právní sféře (podmínka pro získání postavení osoby zúčastněné na řízení) totiž není bez dalšího odvozeno od skutečnosti, že daná osoba poskytuje právní pomoc žalobci nebo se účastní legislativního procesu.
100. Osobou zúčastněnou na řízení se určitý subjekt stává teprve kumulativním splněním materiální podmínky (dotčení na právech) a formální podmínky (výslovné oznámení v zákonné lhůtě) stanovených v ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. V uvedené právní věci tyto podmínky nejsou splněny. Evropská komise má postavení správního orgánu, o jehož právech a povinnostech nelze hovořit, v případě spolku HABEAS CORPUS pak soud o rozhodl usnesením ze dne 12. 5. 2022, č. j. 11A 214/2021 - 63, že spolek není osobou zúčastněnou na řízení, jeho postup byl aprobován k žalobcem podané kasační stížnosti rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2022, č. j. 4As 164/2022 - 43, jímž byla kasační stížnost žalobce i spolku samotného zamítnuta.

Závěr a náklady řízení

101. K nezákonnému zásahu do práv žalobce ze strany žalovaného tedy nedošlo a vzhledem k tomu, že soud neshledal, že by se žalovaný vůči žalobci dopustil nezákonného zásahu, soud žalobu podle ustanovení § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.
102. O nákladech řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož žalobce, vzhledem k tomu, že nebyl ve věci úspěšný, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení a žalované, které by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení, nad rámec jejího běžného výkonu úředních činností, nevznikly. Soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti skončí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Podle ustanovení § 104 odstavec 3 písmeno a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 6. října 2022
Bedřich

Mgr. Marek
předseda senátu