



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Lukáše Hloucha v právní věci žalobkyně: **PRAGON s.r.o.**, se sídlem Imrychova 883/9, Praha 4, zast. JUDr. Petrem Folprechtem, advokátem se sídlem Nádražní 344/23, Praha 5, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze**, se sídlem Za Opravnou 300/6, Praha 5, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalobkyně a HABEAS CORPUS, spolek, se sídlem Ocelkova 643/20, Praha 9, zast. JUDr. Petrem Folprechtem, advokátem se sídlem Nádražní 344/23, Praha 5, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2022, čj. 11 A 214/2021-99,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost HABEAS CORPUS, spolek, **se odmítá.**
- II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2022, čj. 11 A 214/2021-99, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti HABEAS CORPUS, spolek.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabývá otázkou, zda může být kontrola podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), provedená za účelem kontroly

plnění povinností podle neaplikovatelného právního předpisu, sama o sobě nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[2] Dne 7. 6. 2021 zahájila žalovaná u žalobkyně kontrolu podle § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu, zaměřenou na plnění povinností plynoucích z vyhlášky č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení (dále jen „vyhláška“). Ta provádí zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, který v § 3d odst. 3 stanovuje povinnost provozovatele potravinářského podniku informovat příslušné dozorové orgány o příjmu vybraných druhů potravin z jiného členského státu Evropské unie (dále jen „EU“) nebo z třetí země. V případě žalobkyně se konkrétně jednalo o kontrolu zaměřenou na bezpečnost doplňků stravy na bázi hub (*Reishi, Shiitake, Chaga, Maitake*). Výsledkem kontroly byl protokol o kontrole ze dne 3. 9. 2021. Žalobkyně měla za to, že provedením kontroly byla zkrácena na svých právech, neboť nebyly dodrženy zákonné požadavky na zahájení a provádění kontroly. Podala proto stížnost na postup žalované, která byla vyrozuměním ředitele žalované ze dne 30. 7. 2021 shledána nedůvodnou.

[3] Proti kontrole se dále bránila žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, podanou k Městskému soudu v Praze. Konkrétně navrhla čtyři alternativní petitely: a) prohlášení nezákonnosti protokolu o kontrole, b) prohlášení nicotnosti protokolu o kontrole, c) zrušení vyhlášky, či d) prohlášení provedené kontroly zakončené protokolem o kontrole za nezákonnou. Městský soud shledal, že v případě petitů a) a b) nemohou být kontrolní zjištění obsažené v protokolu nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. K petitu c) uvedl, že nemá kompetenci rušit obecně závazný právní předpis, neboť ta náleží výlučně Ústavnímu soudu. Zabýval se proto pouze petitem d). Tedy, zda byla kontrola provedená u žalobkyně nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[4] V návaznosti na to městský soud zkoumal, zda jsou naplněny podmínky, které je podle judikatury NSS nutno kumulativně splnit pro závěr o aktivní legitimaci k podání zásahové žaloby. Tedy, zda byla žalobkyně přímo zkrácena na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím a byly zaměřeny přímo proti ní nebo v jejich důsledku bylo proti ní přímo zasaženo. Žalobkyně napadala samotnou kontrolu, kterou lze považovat za zásah do práv kontrolované osoby (rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2014, čj. 6 As 24/2014-69). Vycházel tedy z toho, že provedená kontrola byla zásahem směřovaným konkrétně vůči žalobkyni. Proto přistoupil k posouzení, zda se jednalo o zásah nezákonný, kterým by byla žalobkyně přímo dotčena na svých právech. Dospěl k závěru, že podmínka přímého zkrácení veřejných subjektivních práv žalobkyně naplněna nebyla. Tvrzené porušení objektivního práva ze strany žalované, které se nijak přímo neprojeví v právní sféře kontrolované osoby, nestačí ke splnění podmínky „zkrácení na právech“ ve smyslu § 82 s. ř. s. Ne každá nezákonnost při provádění kontroly totiž představuje nezákonný zásah. V takovém případě by se muselo jednat o postup svévolný, šikanózní či zjevně excesivní.

[5] Takové vady však žalobkyně dle městského soudu netvrdila a nevyplývají ani ze správního spisu. Nezákonnost provedené kontroly spatřovala v tom, že byla provedena na základě vyhlášky, kterou považovala za rozpornou s právem EU a žalovaná tedy vůbec neměla právo kontrolu provést. V tom však nebylo možné spatřovat znaky svévole či

pokračování

zjevné nepřiměřenosti. Žalovaná je úřadem dozorovým, nikoliv normotvorným. Nemůže tedy přezkoumávat a konstatovat nezákonnost právních předpisů, ale je povinna podle nich postupovat. Důvodnou neshledal městský soud ani námitku, že žalovaná žalobkyni diskriminuje, jelikož to není poprvé, co u ní uplatňuje represivní nástroje bez zákonného titulu. Jelikož v průběhu let 2017-2021 proběhly u žalobkyně pouze 4 kontroly, nejednalo se o nadměrnou zátěž či diskriminaci.

[6] Městský soud do řízení nezahrnul žalobkyní označené osoby zúčastněné na řízení, a to spolek HABEAS CORPUS a Evropskou Komisi. O tom, že uvedený spolek není osobou zúčastněnou na řízení, rozhodl usnesením ze dne 12. 5. 2022, čj. 11 A 214/2021-63, jelikož neshledal splněnou podmínku přímého dotčení jeho veřejných subjektivních práv. V napadeném rozsudku se obdobně vyjádřil ohledně Evropské komise, jelikož nebylo zřejmé, jaká její práva měla být výše popsáním zásahem přímo dotčena. Přímé a nezprostředkované dotčení v právní sféře totiž nelze bez dalšího odvodit ze skutečnosti, že daná osoba poskytuje právní pomoc žalobkyni nebo se účastní legislativního procesu.

[7] Další námitky vznesené v řízení o žalobě považoval městský soud taktéž za nedůvodné. Kasační stížnost však proti jejich vypořádání dále nebíjí. Nejvyšší správní soud je proto nerekapituloval, jelikož je podle § 109 odst. 4 s. ř. s. vázán důvody kasační stížnosti.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalované a replika stěžovatelky

[8] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) a spolek HABEAS CORPUS (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Tvrdili, že městský soud jeho vydáním porušil jejich ústavně zaručená práva a svobody.

[9] Toho se měl dopustit v první řadě tím, že zcela opomněl provést stěžovatelkou řádně a včas podané důkazy k tvrzení a dlouhodobě prováděné diskriminaci ze strany žalované či jiných orgánů. Dále zcela opomněl vyhodnotit důvodné, věcné a včasné námitky stěžovatele, které byly natolik závažné a svědčící pro žalobu, že městský soud raději usnesením čj. 11 A 214/2021-63, vyslovil, že stěžovatel není osobou zúčastněnou na řízení.

[10] Městský soud nesprávně posoudil hmotný přímý zájem stěžovatelů a dalších osob na výsledku řízení o žalobě. Jelikož navrhovali zrušení vyhlášky, rozhodnutí soudu by do budoucna určovalo, zda se budou subjekty na trhu v případě příjmu zboží z vnitřního trhu EU podrobovat proceduře této vyhlášky. Městský soud navíc zcela rezignoval na svou povinnost danou článkem 95 Ústavy a zkreslil skutkový stav ohledně průběhu kontroly, jejíž vadný průběh nemístně bagatelizoval.

[11] Dále stěžovatelé brojili proti tomu, že městský soud nejednal s Evropskou komisí jako s osobou zúčastněnou na řízení. Evropská komise coby výkonný orgán EU dbá na dodržování zakládajících smluv EU a z úřední povinnosti podává žaloby v případě zjištěného porušení. Stěžovatelka k žalobě doložila, že Evropská komise již 2. 7. 2020 upozornila Českou republiku na vadnost vyhlášky. Soud měl Evropskou komisi vyrozumět o probíhajícím řízení. Ta splňuje podmínky § 34 odst. 1 s. ř. s., jelikož citovaná vyhláška je v rozporu minimálně s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU)

2017/625 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin [dále jen „nařízení (EU) 2017/625“].

[12] Stěžovatelka v žalobě několikrát namítala nezákonnost vyhlášky a to, že je ze strany žalované diskriminována, jelikož na ni uplatňuje represivní nástroje bez zákonného podkladu. Tuto žalobní argumentaci rozvinula i v replice, městský soud ji však vůbec nezohlednil, navrhované důkazy neprovedl a v napadeném rozsudku tvrdil, že stěžovatelka žádné důkazy ohledně diskriminace nepředložila. Navíc četnost kontrol žalované u stěžovatelky nikdy nebyla předmětem sporu. Tím byla doložena nezákonnost jedné konkrétní kontroly a nezákonnost povinnosti kontinuálně vypracovávat hlášení plynoucí z vyhlášky.

[13] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěrem napadeného rozsudku, že je toliko dozorovým orgánem, který zjišťuje, zda dozorované subjekty postupují v souladu s platnou legislativou, nikoli úřadem normotvorným. Nemůže tedy přezkoumávat a konstatovat nezákonnost právních předpisů, ale je povinna podle nich postupovat.

[14] Stěžovatelé na vyjádření žalované reagovali replikou. Uvedli, že se podáním ze dne 2. 11. 2022 obrátili na Evropskou komisi s výzvou k zahájení řízení proti České republice s cílem zrušení vyhlášky a s žádostí o poskytnutí informací z probíhajícího řízení směřujícího ke zrušení této vyhlášky. Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zamlčela, že může zásadním způsobem ovlivňovat výslednou podobu zejména resortní legislativy Ministerstva zemědělství. Při přijímání vyhlášky byla oslovena v rámci standardního připomínkového řízení, avšak k vyhlášce žádné připomínky neměla. Proto nemůže obstat tvrzení, že na žalovanou nedopadá spoluodpovědnost za vadnost vyhlášky, jejíž aplikací Česká republika vytváří významnou necelní bariéru při dodání zboží z jiného státu EU.

[15] V doplnění repliky stěžovatelé citovali stanovisko Evropské komise, kterým jim bylo v reakci na jejich podání sděleno, že vnitrostátní soudy jsou odpovědné za dodržování práva EU, které je přímo použitelné v členských státech, a v souladu s nadřazeností práva EU nesmí uplatňovat vnitrostátní právní předpisy, které jsou v rozporu s právem EU. Ze stanoviska také plyne, že proti České republice bylo zahájeno řízení o nesplnění povinnosti podle čl. 258 Smlouvy o fungování EU, které nyní probíhá. Protože nařízení (EU) 2017/625 zrušilo a nahradilo dříve použitelné právní předpisy o úředních kontrolách, byla České republice s cílem zajistit právní jistotu zaslána dodatečná výzva a dodatečné odůvodněné stanovisko. V důsledku ratifikace Lisabonské smlouvy je namísto neaplikovat český právní řád, pokud je rozporný s primárním právem EU (v tomto případě s obecnými zásadami práva EU).

[16] Stěžovatelé uzavřeli, že vzhledem k tomu, že kontrola u stěžovatelky proběhla prokazatelně pouze za účelem kontroly naplnění podmínek stanovených dle evropského práva sporné vyhlášky, což namítala v řízení od samého počátku, je jejich kasační stížnosti nutno vyhovět.

pokračování

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační stížností stěžovatele. Stěžovatel nebyl v řízení před krajským soudem účastníkem. Nebyl ani osobou zúčastněnou na řízení, o čemž bylo soudy již rozhodnuto (usnesení městského soudu čj. 11 A 214/2021-63, rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2022, čj. 4 As 164/2022-43 a usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2022, sp. zn. II. ÚS 2750/22). Soud proto zkoumal nejprve otázku přípustnosti jeho kasační stížnosti. Podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, kterým se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. S ohledem na citované ustanovení je zřejmé, že kasační stížnost stěžovatele je podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Nejvyšší správní soud ji tedy v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl (rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2014, čj. 6 As 2/2013-95).

[18] Ke kasační stížnosti stěžovatelky však Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že její kasační stížnost je částečně důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud předesílá, že se v návaznosti na posouzení věci městským soudem nyní zabývá zejména otázkou, zda kontrola provedená dne 7. 6. 2021 u stěžovatelky za účelem naplnění povinností plynoucích z vyhlášky mohla být nezákonným zásahem. Proti závěru městského soudu o tomto žalobním petitu totiž směřuje valná většina kasačních námitek. Proti závěru městského soudu ohledně petitů a) a b), tedy, že prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze vyslovit nezákonnost či nicotnost kontrolních zjištění obsažených v protokolu o kontrole, stěžovatelé v kasační stížnosti nijak konkrétně nebrojí.

[20] Pokud jde o petit c), pak městskému soudu vytýkají, že by stěžovatelka v žalobě požadovala zrušení vyhlášky, městský soud tento návrh odbyl nepřesvědčivým bodem 49 napadeného rozsudku. Tím zcela rezignoval na svou povinnost danou čl. 95 Ústavy, dle kterého je soudce oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem či mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (odst. 1), a dojde-li k závěru, že zákon, jehož má být použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu (odst. 2).

[21] Nejvyšší správní soud přisvědčuje městskému soudu v tom, že pravomoc ke zrušení obecně závazného právního předpisu nemá, neboť ta v souladu s čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy náleží pouze Ústavnímu soudu. Ani z čl. 95 Ústavy pravomoc obecného soudu zrušit podzákonný právní předpis nevyplývá. Jeho odstavec 1 stanoví povinnost soudce posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou. V nyní projednávané věci se však stěžovatelé dovolávají rozporu vyhlášky s právem EU, které do uvedených kategorií nespadá. Jak bude uvedeno níže v bodě [32] tohoto rozsudku, aplikační přednost práva EU vyplývá (mimo jiné) z čl. 10a Ústavy. O vázanosti České republiky mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, však hovoří čl. 10 Ústavy, přičemž to jsou právě tyto mezinárodní smlouvy, kterými je vázán soudce ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy. Namísto není ani postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Obecný soud postrádá aktivní legitimaci podle tohoto ustanovení ve vztahu k předpisu, který je

povinen nepoužít pouze v důsledku aplikační přednosti evropského práva (Langášek, T. In: Rychetský, P., Langášek, T., Herc T. a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015). Ústavnímu soudu nepřisluší zasahovat do otázek výkladu evropského práva a takový návrh by tedy projednal pouze za předpokladu, že by příslušné ustanovení bylo dle obecného soudu současně v rozporu s ústavním pořádkem (usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/08). Aplikace práva EU jako bezprostředně použitelného práva je v kompetenci obecných soudů, které mají v případě pochybností o jeho použití možnost, popř. povinnost obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou podle čl. 267 Smlouvy o fungování EU. Pokud tedy před obecným soudem vyvstane otázka rozporu ustanovení vnitrostátního práva s právem EU, není oprávněn obracet se na Ústavní soud s návrhem na zrušení takového ustanovení, ale musí sám rozhodnout o jeho nepoužití na základě výše citované judikatury Soudního dvora (nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05, č. 257/2008 Sb.). Lze tedy uzavřít, že městský soud nepochybil tím, že podle čl. 95 Ústavy nepostupoval, jelikož toto ustanovení neřeší vztah mezi vnitrostátním právem a právem EU.

[22] Městský soud v bodě 49 napadeného rozsudku v souvislosti s petittem d) nicméně konstatoval, že se, vzhledem k danému žalobnímu typu, nezabýval ani otázkou nepoužitelnosti vyhlášky pro případný rozpor s právem EU, jelikož vyhláška nebyla žalovanou aplikována v podobě konkrétního zásahu do sféry práv a chráněných zájmů stěžovatelky.

[23] V souvislosti s tím se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval námitkou, že městský soud nemístně bagatelizoval vadný průběh kontroly, jelikož relevantní je každá její nezákonnost, nikoliv pouze kvalifikované vady. Stěžovatelka nesouhlasila se závěry uvedenými v bodech 82 a 83 napadeného rozsudku, ve kterých městský soud uzavřel, že aby mohl být postup kontrolních orgánů považován za nezákonný zásah, musel by obsahovat určité „kvalifikované“ vady. Tedy především postup svévolný, šikanózní či zjevně excesivní. V okolnosti, že kontrola byla provedena na základě vyhlášky, která je dle tvrzení stěžovatelky v rozporu s právem EU, však takové znaky nespatořoval, neboť žalovaná si sama nemůže přezkoumávat zákonnost právních předpisů.

[24] S takovým posouzením však Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS, může být i samotné provádění kontroly podle okolností nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. Kontrolující orgán prováděním kontroly uplatňuje státní moc. V důsledku toho je vázán čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze státní moc uplatňovat jenom v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. V případě nezákonné kontroly lze spatřovat porušení práva na sféru osobní svobody, práva na ochranu vlastnictví a v případě fyzických osob i práva na respektování obydlí (v širokém smyslu zahrnujícím i prostory určené k podnikání). Z citovaného usnesení rozšířeného senátu plyne, že *„daňová kontrola, která vybočuje ze zákonných mezí, porušuje množství ústavně zaručených práv daňových subjektů. Nezákonnou daňovou kontrolou dochází vždy přinejmenším k porušení veřejného subjektivního práva daňového subjektu na všeobecnou ochranu svobodné sféry jeho osoby (status negativus), vyplývajícího z článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a často též může porušovat subjektivní veřejná práva další.*

pokračování

Rozšířený senát tedy v obecné rovině označil kontrolu, která vybočuje ze zákonných mezí, za nepřípustnou.

[25] Z uvedeného usnesení rozšířeného senátu vyplývá, že za nezákonnou lze považovat například kontrolu při shodném předmětu bezdůvodně opakovanou, nebo může jít o kontrolu prováděnou v době, kdy již uplynula lhůta pro vyměření daně, nebo o kontrolu osoby, která byla členem již neexistující právnické osoby. Jde tedy typově o situace, kdy je provádění kontroly zákonem zapovězeno (opakovaná daňová kontrola), kontrola nemůže naplnit svůj účel (v důsledku prekluze nelze vyměřit daň) nebo je vykonávána na nezpůsobilém subjektu.

[26] Uvedené závěry se sice týkaly kontroly daňové, avšak podle rozsudku sp. zn. 6 As 24/2014 je podobnost kontroly daňové a kontroly prováděné podle kontrolního řádu dostatečná na to, aby bylo možné citované závěry rozšířeného senátu vztáhnout i na kontrolu podle kontrolního řádu. Tedy i na kontrolu provedenou žalovanou v této věci.

[27] Mezi případy, kdy kontrola nemůže naplnit svůj účel, podle Nejvyššího správního soudu patří i taková situace, pokud by kontrola byla prováděna ohledně plnění povinností, které má kontrolovaný subjekt pouze zdánlivě. Pokud by totiž kontrolovaný subjekt ve skutečnosti takové povinnosti vůbec nemohly tížit, tak výkon kontroly ztrácí jakýkoliv smysl a kontrola by byla od samého počátku zbytečná. Dovolává-li se tedy kontrolovaný subjekt toho, že kontrola je prováděna na základě právní normy, která na věc není použitelná kvůli odlišnému pravidlu, které má aplikační přednost, je třeba se touto otázkou zabývat. Nelze proto souhlasit se závěrem městského soudu, že provedení kontroly může být nezákonným zásahem pouze v případě, že vykazuje „kvalifikované“ vady jako šikanu, svévoli či přílišnou četnost.

[28] V nyní projednávané věci se konkrétně jedná o to, zda kontrola nesměřovala k dodržování povinnosti, jejíž uložení je v rozporu s právem EU. Městský soud však v bodě 83 napadeného rozsudku dospěl k nesprávnému právnímu závěru o tom, že samotné provádění kontroly na základě vyhlášky, která by byla v rozporu s právem EU, by nemohlo být nezákonným zásahem. S ohledem na to uzavřel, že se nezabýval otázkou neaplikovatelnosti vyhlášky, jelikož shledal, že nebyla aplikována v podobě konkrétního zásahu do sféry práv a právem chráněných zájmů stěžovatelky.

[29] Takový závěr je však v rozporu s výše citovanou judikaturou, dle které i skutečnost, že kontrolovaný subjekt musel strpět nezákonnou kontrolu, může být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Právě proto byl městský soud povinen posoudit použitelnost vyhlášky s ohledem na její několikrát namítaný rozpor s právem EU. Jelikož tak neučinil, zatížil napadený rozsudek vadou nezákonnosti spočívající v nesprávném právním posouzení věci ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[30] V této souvislosti také městský soud uvedl, že žalovaná je toliko orgánem dozorovým, který zjišťuje, zda jí dozorované subjekty postupují v souladu s platnou legislativou. Nikoliv orgánem normotvorným, který by přezkoumával a konstatoval nezákonnost právních předpisů. Naopak, je povinna podle nich postupovat.

[31] Ani tomuto závěru však nelze přisvědčit. Stěžovatelka v replice sice upozorňuje na to, že žalovaná se (minimálně nepřímo) účastní i normotvorného procesu, jelikož je v případě resortních předpisů Ministerstva zemědělství standardním připomínkovým místem. Tato okolnost však sama o sobě není podstatná.

[32] Stěžovatelka se dovolává také toho, že vnitrostátní soudy musí zajistit přednostní aplikaci práva EU. Z judikatury NSS vyplývá, že nejen soudy, ale i správní orgány musí posuzovat soulad vnitrostátního práva s právem EU a v případě jejich nesouladu vnitrostátní právo neaplikovat (rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2015, čj. 1 Afs 6/2013-184, *ŠKO-ENERGO*). Přednost evropského práva přitom plyne jak ze samotného práva EU (rozsudky Soudního dvora ze dne 15. 7. 1964, 6/64, *Costa v. E.N.E.L.* a ze dne 9. 3. 1978, 106/77, *Simmenthal II*), tak z článku 10a Ústavy, podle kterého právu EU svědčí aplikační přednost z titulu přenosu pravomocí z České republiky na EU. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, *Cukerné kvóty III*, č. 154/2006 Sb., „*ustanovení čl. 10a Ústavy tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu České republiky.*“ Zásada přednosti unijního práva ukládá soudu členského státu povinnost, aby v co možná největším rozsahu vykládal vnitrostátní právo v souladu s unijním právem. Není-li takový výklad možný a je-li vnitrostátní norma v rozporu s ustanovením unijního práva, které má přímý účinek, má soud povinnost v rámci sporu, který mu byl předložen, takovou normu vnitrostátního práva neaplikovat. Tato povinnost však není omezena jen na soudy, ale vztahuje se na všechny orgány členského státu, včetně správních orgánů (rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 5. 2020, C-924/19 a C-925/19, *FMS a další*, bod 183). Opačný závěr by vedl k nelogickému důsledku, že by nebylo možné opírat se o právo EU ve správním řízení, ale v řízení před soudy, které by následně rozhodnutí správních orgánů přezkoumávaly, již ano (rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2022, čj. 4 As 370/2021-28).

[33] Ani závěr městského soudu o tom, že žalovaná je pouze orgánem dozorovým, který nemá pravomoc posuzovat soulad podzákonných předpisů s právem EU, proto nemůže obstát. Ostatně, i kdyby tomu tak bylo a žalovaná by soulad vyhlášky s právem EU posoudit nemohla, byl tak s ohledem na výše uvedené v této věci povinen učinit městský soud. Tyto úvahy však v napadeném rozsudku chybí v důsledku nesprávného právního posouzení otázky, zda kontrola prováděná na základě právního předpisu rozporného s právem EU může být nezákonným zásahem.

[34] S ohledem na uvedenou vadu napadeného rozsudku se soud nemohl dále zabývat zbývajících kasačními námitkami, neboť posouzení souladu vyhlášky s právem EU je stěžejní i pro jejich zodpovězení.

[35] Zabývat se mohl pouze kasační námitkou procesního charakteru, a to, že městský soud nepojal do řízení jako osobu zúčastněnou na řízení Evropskou komisi. Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že Evropská komise nesplňuje materiální podmínku ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s., tedy podmínku přímého dotčení na svých právech a povinnostech případným nezákonným zásahem správního orgánu. Uvedl, že důvodem

pokračování

účasti osoby zúčastněné na řízení je hájení vlastních práv, avšak v případě Evropské komise není zřejmé, jaká její práva či povinnosti by měla být přímo dotčena.

[36] Podle stěžovatelky však Evropská komise podmínku podle § 34 odst. 1 s. ř. s. splňuje, jelikož dbá na dodržování zakládajících smluv EU a z úřední povinnosti podává žaloby v případě zjištěného porušení. Proto městský soud tím, že ji postupem podle § 34 odst. 2 s. ř. s. nevyrozuměl o probíhajícím řízení, zatížil napadený rozsudek vadou, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[37] Tato kasační námitka však není důvodná. Nejvyšší správní soud přisvědčuje závěru městského soudu, že pokud by přistoupil na požadavek stěžovatelky a jednal s Evropskou komisí jako s osobou zúčastněnou na řízení, musel by stejnou optikou nahlížet i na ostatní subjekty, které se účastní legislativního procesu v České republice. Podle judikatury NSS navíc platí, že práva a povinnosti, na nichž je osoba zúčastněná na řízení dotčena, musí mít charakter veřejných subjektivních práv a povinností (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2009, čj. 2 As 44/2009-44). Osoba, která není nositelem takových práv, nemůže získat postavení osoby zúčastněné na řízení. Typickým příkladem jsou orgány veřejné moci, pokud vystupují jako vykonavatelé veřejné správy. Obdobně ani Evropská komise jako výkonný orgán Evropské unie v nyní projednávané věci nositelem takových práv či povinností není. Proto podmínku přímého dotčení na svých právech a povinnostech případným nezákonným zásahem žalované nesplňuje.

[38] Pro další řízení před městským soudem soud považuje za vhodné na okraj poznamenat, že závěry rozsudku NSS ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Afs 60/2014-48, citované v bodě 60 napadeného rozsudku, byly překonány rozsudkem rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021 čj. 6 As 108/2019-39, ŽAVES. Podle něj *„jakýkoli dogmatismus při požadavcích na formulaci výroku rozsudku, kterým soud vyhověl zásahové žalobě, není namístě. Při formulaci výroku je klíčová jeho srozumitelnost a vykonatelnost. Též u výroků reagujících na trvající zásah proto může být pro přehlednost vhodné určit, že zásah je nezákonný a teprve pak (třebas i v dalším výroku) zakázat správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval (což ostatně odpovídá také prostému jazykovému výkladu § 87 odst. 2 věty první s. ř. s.). Jako zbytečně kategorické je proto třeba odmítnout závěry rozsudku ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Afs 60/2014-48, bod 21, dle něhož zákonný text „může svádět k závěru, že správní soud je oprávněn vydat výrok určovací a výrok na plnění vedle sebe. Při bližším pohledu je ovšem zřejmé, že tyto výroky vedle sebe neobstojí.“*

IV. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného důvodu dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele je podaná osobou zjevně neoprávněnou, a proto ji podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl. S ohledem na to soud stěžovatele ani nevyzýval k úhradě poplatkové povinnosti, se kterou je podání kasační stížnosti spojeno.

[40] Kasační stížnost stěžovatelky však shledal důvodnou. Napadený rozsudek městského soudu proto zrušil podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. pro vadu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto

rozsudku. S ohledem na výše uvedené se zejména bude muset zabývat souladem vyhlášky s právem EU a tím, zda měla být v nyní projednávané věci aplikována. Nad rámec nutného odůvodnění pak soud podotýká, že vzhledem k tomu, jak stěžovatelka koncipovala žalobní petity (viz body [3], [19] a [20] tohoto rozsudku), bude v dalším řízení na městském soudu, aby si ujasnil, zda nebylo ve vztahu ke zbývajícím žalobním petitům namístě žalobu odmítnout.

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelky rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí. O nákladech řízení o kasační stížnosti stěžovatele rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle nichž žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

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

V Brně 10. května 2023

Petr Mikeš
předseda senátu