



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobkyně: **Vinostrada s.r.o.**, IČO: 02967375
sídlem Korunní 588/4, Vinohrady, Praha 2
zastoupené advokátem Mgr. Ing. Ondřejem Dlouhým
sídlem Opletalova 600/6, Brno

proti
žalovanému: **Ústřední inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce**
sídlem Květná 15, Brno

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného

takto:

- I. Žalovanému se ukládá, aby ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku vydal rozhodnutí o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze ze dne 9. 2. 2023, č. j. SZPI/CM187-151/2022.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradu nákladů řízení 10 228 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Ing. Ondřeje Dlouhého, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Praze rozhodnutím ze dne 9. 2. 2023, č. j. SZPI/CM187-151/2022, uznal žalobkyni vinnou tím, že v období let 2021 a

2022 spáchala celkem čtrnáct přestupků podle § 39 odst. 1 písm. c), d) a t) a § 39 odst. 6 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (dále jen „vinařský zákon“) a § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (dále jen „kontrolní řád“). Za spáchání přestupků uložil žalobkyni pokutu ve výši 650 000 Kč a vedle toho též povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč a náklady laboratorních rozborů ve výši 420 Kč. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí dne 22. 2. 2023 odvolání, o němž žalovaný jako odvolací orgán dosud nerozhodl.

2. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou dne 18. 12. 2023 se proto žalobkyně domáhá ochrany před nečinností žalovaného a navrhuje, aby soud uložil žalovanému o podaném odvolání rozhodnout.
3. Žalobkyně na úvod uvedla, že se dne 15. 11. 2023 obrátila na nadřízené Ministerstvo zemědělství (dále jen „ministerstvo“) s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Tím splnila podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti. Ministerstvo usnesením ze dne 12. 12. 2023, č. j. MZE-67346/2023-18124, žádosti formálně vyhovělo, avšak tak, že žalovanému uložila rozhodnout o žalobkynině odvolání ve lhůtě do 15 dnů po doručení rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) v řízení sp. zn. 6 As 337/2023 o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2023, č. j. 9 A 65/2022-177. Obdobně ministerstvo rozhodlo již usnesením ze dne 29. 6. 2023, č. j. MZE-37924/2023-18124, v němž navázalo lhůtu k vydání rozhodnutí v řízení vedeném žalovaným na doručení rozsudku NSS ve věci sp. zn. 8 As 111/2023 o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2023, č. j. 17 A 80/2022-122. Obě zmíněné věci se týkají soudního přezkumu opatření uložených žalobkyni inspektorem Státní zemědělské a potravinářské inspekce v souvislosti se spácháním přestupků žalobkyní.
4. Žalobkyně namítá, že k usnesení ministerstva ze dne 12. 12. 2023, jímž byla prodloužena lhůta k vydání rozhodnutí, nelze přihlížet pro rozpor s účelem § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu. Ministerstvo samo uvedlo, že odvolací řízení nelze přerušit do skončení řízení o kasační stížnosti, neboť výsledek řízení před NSS nepředstavuje posouzení předběžné otázky. Ministerstvo tímto způsobem fakticky omezuje účinky rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2023, č. j. 9 A 65/2022-177. Pokud by se žalovaný řídil právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, musel by prvostupňové rozhodnutí o přestupku zrušit. Přitom kasační stížnosti podané žalovaným nebyl přiznán odkladný účinek. NSS nemá povinnost o věci rozhodnout přednostně, a řízení o kasační stížnosti tak může trvat i několik měsíců. Žalobkyně tak byla postupem ministerstva uvržena do právní nejistoty, která se mj. negativně projevuje na její podnikatelské činnosti. Dále žalobkyně odkázala na judikaturu správních soudů týkající se účinků zrušujících rozhodnutí krajských soudů (rozsudky NSS ze dne 20. 10. 2011, čj. 9 Ans 11/2011-21, ze dne 6. 2. 2013, čj. 1 Ans 19/2012-43, č. 2867/2013 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 10. 2009, č. j. 62 Ca 56/2008-112).

Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, neboť má za to, že není nečinný. Žalobkyně v průběhu přestupkového řízení podala k Městskému soudu v Praze dvě žaloby proti uloženým opatřením. V těchto řízeních je řešena otázka, která je podstatou sporu i v projednávané věci, a to zda byl žalobce povinen plnit oznamovací povinnosti podle § 14a vinařského zákona. Výsledek soudních řízení tak bude mít zásadní význam i pro přestupkové řízení. Žalovaný proto považuje za možné a logické, aby lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání žalobkyně byla vázána na vydání rozsudku NSS v související věci. Ostatně obdobným způsobem postupují v podobných věcech i samy soudy v řízeních ve věcech správního soudnictví. Pokud by žalovaný nevyčkal na vydání rozhodnutí NSS, vedlo by to buď k riziku zrušení jeho rozhodnutí (pokud by odvolání zamítl) nebo k narušení veřejného zájmu na potrestání spáchaných přestupků (pokud by prvostupňové rozhodnutí zrušil a NSS následně rozhodl ve prospěch žalovaného).
6. Závěrem však žalovaný dodal, že pokud by soud shledal žalobu důvodnou, pak žádá, aby bylo přihlédnuto k obecnému zájmu na jednotnosti soudního rozhodování a k značnému rozsahu spisového materiálu.

Splnění procesních podmínek a vymezení soudního přezkumu

7. Soud shledal, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Ze strany žalobkyně došlo k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti správního orgánu, a žaloba je tedy přípustná.
8. Ve věci samé rozhodl soud bez jednání, neboť oba účastníci s tímto postupem implicitně souhlasili, tj. k výzvě soudu nesdělili, že trvají na nařízení ústního jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl, neboť vycházel jen z obsahu předloženého správního spisu a nesporných tvrzení účastníků řízení.
9. Soud rozhodl podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.).

Posouzení žaloby

10. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. platí, že *ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.*
11. Při projednávání žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda žalovaný je nečinný, tedy zda ve lhůtě stanovené zákonem vydal rozhodnutí ve věci samé (osvědčení) či nikoliv (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008-164, č. 2181/2011 Sb. NSS) a tento stav trvá i ke dni rozhodování soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.; srov. rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2010, č. j. 8 Ans 1/2009-72, č. 2258/2011 Sb. NSS).
12. V posuzovaném případě se žalobkyně domáhá vydání rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí vydanému v přestupkovém řízení.
13. Podle § 94 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) platí, že *pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, vydá je správní orgán nejpozději do 60 dnů ode dne zahájení řízení.*

14. Podle § 71 odst. 3 správního řádu platí, že *pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba*
a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídít ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ,
b) nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.
15. V projednávané věci je mezi účastníky nesporné, že správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí o přestupku dne 9. 2. 2023. Žalobkyně proti němu podala odvolání dne 24. 2. 2023 (žalobkyně nesporně uvádí datum 22. 2. 2023 – viz elektronická doručka k podanému odvolání). Žalovaný však do dne rozhodnutí soudu o odvolání meritorně nerozhodl.
16. Odvolací řízení tak bylo zahájeno podáním odvolání dne 24. 2. 2023 a tímto dnem také začala běžet zákonem stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí. V daném případě se neuplatní šedesátidenní lhůta podle § 94 zákona o přestupcích, která se, jak plyne ze systematiky přestupkového zákona, aplikuje pouze v případě prvostupňového řízení o přestupku (srov. též Závěr poradního sboru ministra vnitra pro správní řád č. 117 ze dne 8. 6. 2012, dostupný na www.mvcr.cz, a komentář k § 94 in: Bohadlo, D., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F. a Šťastný, V.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018). Délku a běh lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o přestupku je proto třeba posoudit dle obecné úpravy obsažené v § 71 správního řádu. Vzhledem k tomu, že řízení o odvolání nebylo přerušeno, poslední den lhůty pro vydání rozhodnutí žalovaným nastal dne 27. 3. 2023, resp. nejpozději dne 25. 4. 2023, pokud by se aplikovala prodloužená šedesátidenní lhůta podle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu. Je tedy zjevné, že lhůta k vydání rozhodnutí o odvolání žalovaným již uplynula.
17. Zbývá tedy posoudit otázku, zda byla lhůta pro vydání rozhodnutí žalovaným účinně prodloužena usnesením ministerstva ze dne 12. 12. 2023, č. j. MZE-67346/2023-18124. Ministerstvo uložilo rozhodnout o žalobkynině odvolání ve lhůtě do 15 dnů po doručení rozsudku NSS v řízení sp. zn. 6 As 337/2023 o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2023, č. j. 9 A 65/2022-177.
18. Soud se ztotožňuje s názorem žalobkyně, že ministerstvo v daném případě použilo institut opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu způsobem, který odporuje jeho smyslu a účelu. Ministerstvo prodloužilo lhůtu o přesně neurčenou dobu vázanou na vydání rozhodnutí NSS ve věci související s přestupkovým řízením, čímž *de facto* dosáhlo obdobných účinků, jako kdyby bylo odvolací řízení přerušeno do doby, kdy bude rozhodnuto o kasační stížnosti žalovaného v související věci. Rozhodnutí ve věci odvolání žalobkyně tak bylo fakticky odloženo, což je v přímém rozporu s účelem a smyslem opatření proti nečinnosti.
19. Účelem opatření proti nečinnosti je zajistit naplnění zásady rychlosti jako jedné ze základních zásad správního řízení. Jak totiž stanoví § 6 odst. 1 správního řádu, „*správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).*“ Ve správním řízení by nemělo docházet k neodůvodněným průtahům, a správní orgán proto má povinnost činit úkony bezodkladně. V případě vydávání rozhodnutí je tato povinnost konkretizována lhůtami pro vydání

rozhodnutí upravenými v § 71 správního řádu. Ty sice mají pouze povahu lhůt pořádkových, což znamená, že s jejich nedodržením nejsou bez dalšího spojeny žádné zákonné důsledky (s výjimkou speciálně upravených případů), ale i tak jsou lhůty pro správní orgány závazné. K překročení a prodloužení zákonem stanovených lhůt by proto mělo docházet pouze z objektivních důvodů, které tvoří překážku k tomu, aby správní orgán vůbec mohl věc posoudit a rozhodnout o ní. Takové okolnosti zpravidla též představují důvody pro přerušení řízení (§ 64 správního řádu a § 85 zákona o přestupcích).

20. V projednávané věci však taková objektivní překážka bránící vydání rozhodnutí o odvolání nenastala. Posouzení právních otázek, o nichž bude rozhodovat NSS v řízení sp. zn. 6 As 337/2023, může mít nesporně význam i pro posouzení důvodnosti žalobkyní podaného odvolání. Avšak skutečnost, že NSS dosud o kasační stížnosti dosud nerozhodl, nebrání žalovanému v tom, aby si na sporné právní otázky udělal sám vlastní názor a ve věci rozhodl. Jinými slovy, výsledek řízení o kasační stížnosti vedeném v související věci nepředstavuje závazné posouzení předběžné otázky, o níž by žalovaný nemohl sám rozhodnout ve smyslu § 57 odst. 1 až 3 správního řádu.
21. Uvedený závěr ostatně potvrzuje i skutečnost, že na danou situaci nedopadá žádný ze zákonem stanovených důvodů přerušení řízení uvedených v § 64 správního řádu. Řízení by nebylo možné přerušit ani podle § 85 zákona o přestupcích, neboť ten je určen pouze pro případy, kdy byla kasační stížnost podle soudního řádu správního podána v téže věci. Z důvodové zprávy k zákonu o přestupcích přitom plyne, že jde o způsob předcházení vzniku problému tzv. *oživlých mrtvol*. *„Řeší se tím obtížná procesní situace, kdy pokud krajský soud zrušil žalované rozhodnutí, je správní orgán povinen ve věci znovu rozhodovat bez ohledu na to, zda byla proti rozhodnutí krajského soudu podána kasační stížnost, či nikoliv. Pokud je posléze na základě kasační stížnosti zrušen rozsudek krajského soudu, může se správní orgán dostat do situace, kdy by musel znovu rozhodovat o věci, o které již rozhodl na základě zrušeného rozsudku krajského soudu. [...] Tomu zabrání navrhované přerušování řízení, ve kterém správní orgán vyčká rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti“* (viz důvodová zpráva k zákonu o přestupcích dostupná v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, www.psp.cz). O takovou situaci se v projednávané věci nejedná.
22. Uvedl-li žalovaný v této souvislosti, že soudy ve správním soudnictví v obdobných případech běžně přerušují řízení a vyčkávají na rozhodnutí nadřízené soudní instance, nelze s žalovaným nesouhlasit. Soudy se ale řídí procesní úpravou obsaženou v soudním řádu správním, která zakotvuje možnost, aby soud řízení přerušil nejenom tehdy, je-li v jiném řízení rozhodováno o předběžné otázce, ale na rozdíl od správního řádu i v případech, kdy *probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá* [§ 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.]. Zákonodárce tak zjevně ve správním řízení upřednostnil rychlost rozhodování, zatímco v řízení před soudy položil větší důraz na zákonnost a jednotnost rozhodovací praxe, což ostatně plyne i z odlišných účelů a cílů činnosti správního orgánů oproti soudnímu přezkumu jejich činnosti.
23. Snaha žalovaného i ministerstva vyčkat na rozhodnutí NSS o otázkách, které je třeba posoudit i v probíhajícím přestupkovém, resp. odvolacím řízení, je lidsky pochopitelná a logická, neboť by umožnila žalovanému snazší argumentaci a dala by žalovanému větší jistotu, že budoucí rozhodnutí bude v souladu se zákonem a obstojí v případném soudním přezkumu. Nicméně odložení vydání rozhodnutí žalovaným na neurčitou dobu v budoucnosti v závislosti na postupu NSS neodpovídá účelu opatření proti nečinnosti a je v rozporu se zásadami, na nichž je vystavěno správní řízení. V projednávaném případě je

zájem na upřednostnění zásady rychlosti dle § 6 odst. 1 správního řádu o to citelnější, že jde o rozhodování o přestupku, jenž svojí povahou odpovídá trestu ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (tzv. Engelova kritéria, viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemsku*, stížnost č. 5100/71).

24. Soud tak uzavírá, že usnesení ministerstva ze dne 12. 12. 2023, č. j. MZE-67346/2023-18124, kterým došlo k prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí žalovaným, vybočuje z mezí účelu opatření proti nečinnosti. Smyslem tohoto institutu je obrana proti průtahům ve správním řízení, nikoliv odložení rozhodnutí do doby, kdy jiný orgán veřejné moci rozhodne o otázkách, jež má povinnost posoudit sám žalovaný. Z tohoto důvodu soud shledal, že usnesení o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí žalovaným je nezákonné a nelze k němu přihlížet.

25. Soud proto shledal žalobu důvodnou.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

26. Soud žalobě vyhověl a podle § 81 odst. 2 s. ř. s. žalovanému uložil, aby v řízení o odvolání vydal rozhodnutí ve věci samé. Lhůtu k vydání rozhodnutí soud určil v délce 60 dnů, tedy v zákonné lhůtě podle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu, přičemž přihlédl zejména ke složitosti věci a množství žalobkyní uplatněných podání, návrhů a námitek, s nimiž se žalovaný bude muset vypořádat.

27. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyni, která byla ve věci úspěšná, přiznal soud náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v plné výši. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 000 Kč a nákladů zastoupení advokátem stanovených podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Náklady za zastoupení tvoří odměna za dva úkony právní služby ve výši 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 600 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za tuto daň v sazbě 21 % ve výši 1 428 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 10 228 Kč uložil soud žalovanému zaplatit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 11. dubna 2024

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu

