



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **PRAGON s. r. o.**, se sídlem Imrychova 883, Praha 4, zastoupená JUDr. Petrem Folprechtem, advokátem se sídlem Záhřebská 562/41, Praha 2, proti žalovaným: **1) Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, **2) Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze**, se sídlem Za Opravnou 300/6, Praha 5, **3) Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2022, č. j. 14 A 56/2022 - 90,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných. Ten měl spočívat v označování outkovky pestré (*Coriolus versicolor*) za potravinu nového typu a v jejím vedení v seznamu potravin nového typu (dále jen „katalog“) a v Systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (*Rapid Alert System for Food and Feed*; dále jen „RASFF“). Zároveň žalobou proti rozhodnutí napadla oznámení žalovaného 3) (dále jen „ministerstvo“) ze dne

24. 3. 2022, č. j. MZE-15897/2022-18111 (dále jen „oznámení ministerstva“), a rozhodnutí ministerstva ze dne 22. 11. 2021, č. j. MZE-58652/2021-18111 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“), a domáhala se jejich zrušení.

[2] V žalobě uvedla, že byla dopisem Ministerstva zdravotnictví ze dne 11. 11. 2013, č. j. 40422/2013/OVZ, informována, že v aktualizovaném katalogu byla zveřejněna složka *Coriolus versicolor*. Dne 6. 1. 2014 byla tato složka zapsána do systému RASFF, a to na základě rozhodnutí žalovaného 2) (dále jen „SZPI Praha“) ze dne 11. 12. 2013, č. j. SZPI/AA138-406/2013. Toto rozhodnutí zrušil městský soud rozsudkem ze dne 22. 6. 2017, č. j. 8 A 28/2014 - 110-115, a definitivně pak SZPI Praha rozhodnutím ze dne 17. 7. 2019, SZPI/AF 182-76/2014 (dále jen „rozhodnutí SZPI Praha“).

[3] Pro nedostatečné zjištění skutkového stavu žalovaný 1) (dále jen „SZPI ÚÍ“) zrušil rozhodnutí SZPI Praha, a to rozhodnutím ze dne 4. 2. 2020, č. j. SZPI/AF182-79/2014 (dále jen „rozhodnutí SZPI ÚÍ“). Rozhodnutí ministerstva potvrdilo rozhodnutí SZPI ÚÍ a následně nabylo právní moci doručením žalobkyni dne 1. 12. 2021. Oznámením ministerstva bylo žalobkyni sděleno, že se s ní jako s účastníkem zahajuje správní řízení o vydání nového rozhodnutí ve smyslu § 101 písm. e) správního řádu, a to v řízení o vydání souhlasu s uvedením specifikovaných doplňků stravy do oběhu. Rozhodnutí vydané v tomto řízení mělo nahradit rozhodnutí ministerstva ze dne 17. 8. 2006, č. j. OVZ-35.0-10. 8. 06-64609, jímž bylo žalobkyni podle jejího tvrzení přiznáno právo uvádět na trh složku *Coriolus versicolor*.

[4] Městský soud napadeným usnesením žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V jeho odůvodnění soud uvedl, že žalobkyně podala žalobu dne 22. 4. 2022. S ohledem na dvouměsíční lhůtu k podání žaloby proti rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. však žalobu proti rozhodnutí ministerstva podala opožděně. Oznámením ministerstva pak nebylo nijak zasaženo do veřejných subjektivních práv a povinností žalobkyně, neboť jí tímto ministerstvo jen oznámilo zahájení správního řízení – nejednalo se tak o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Ohledně tvrzeného nezákonného zásahu citoval městský soud své usnesení ze dne 5. 1. 2022, č. j. 11 A 179/2021 - 154, kterým již jednou o takovém návrhu založeném na totožné argumentaci rozhodoval. Městský soud v daném usnesení dospěl k závěru, že i žaloba na ochranu před tvrzeným nezákonným zásahem je opožděná. V napadeném usnesení proto na tento závěr bezesbýtku odkázal. Městský soud se nezabýval námitkou žalobkyně, podle níž vůči ní ministerstvo jedná diskriminačně, neboť ji považoval za součást argumentace týkající se nezákonnosti rozhodnutí ministerstva. Zamýšlela-li žalobkyně podat antidiskriminační žalobu, pak k jejímu projednání není věcně příslušný.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaných

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla usnesení městského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Podle stěžovatelky je napadené usnesení nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost, neboť z něj nelze seznat, jaký názor městský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí ve věci.

pokračování

Nepřezkoumatelnost dále spočívá v tom, že text odůvodnění napadeného usnesení městský soud údajně z velké části opsal z odůvodnění svého usnesení ze dne 4. 5. 2022, č. j. 14 A 38/2022 - 88, kterým však rozhodoval o jiné žalobě stěžovatelky. Stejně tak je napadené usnesení nepřezkoumatelné, neboť městský soud nevypořádal všechny žalobní námitky.

[7] Stěžovatelka napadenému usnesení vytýká, že v něm městský soud nesprávně vymezil předmět řízení a že posuzoval obsah žaloby v rozporu s jejím skutečným obsahem. Konkrétně namítá, že městský soud opomenul argumentaci, podle níž ji žalování dlouhodobě a cíleně diskriminují trvajících a stupňujícími se zásahy, u nichž lhůta k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem začíná běžet každý den znovu. Dále má stěžovatelka za to, že městský soud vypořádal její argumentaci týkající se tvrzeného nezákonného zásahu odkazem na své usnesení ze dne 5. 1. 2022, č. j. 11 A 179/2021 - 154, které je však již překonáno.

[8] Rovněž nesouhlasí s argumentací městského soudu v odst. 14 napadeného usnesení. Ten uvedl, že pokud stěžovatelka zamýšlela podat antidiskriminační žalobu, tak k jejímu projednání není věcně příslušný. Stěžovatelka upozorňuje, že o nepříslušnosti k projednání žaloby v této věci v civilním soudnictví již před vydáním napadeného usnesení rozhodl městský soud usnesením ze dne 28. 4. 2022, č. j. 30 Co 149/2022 - 184. Za těchto okolností měl městský soud v projednávané věci postupovat podle § 46 odst. 2 či § 46 odst. 4 s. ř. s. a vyvolat kompetenční spor ve smyslu zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

[9] Městský soud v napadeném usnesení uvedl, že podaná žaloba byla velmi obsáhlá a nepříliš přehledná. Stěžovatelka namítá, že ji soud měl v takovém případě vyzvat k upřesnění žaloby či k jejímu doplnění podle § 37 odst. 5 s. ř. s., případně podle § 64 s. ř. s. ve spojení s § 43 o. s. ř.

[10] Další námitka směřuje proti nesprávnému právnímu názoru městského soudu, podle nějž oznámení ministerstva nemohlo zasáhnout do práv a povinností stěžovatelky. Toto oznámení ji totiž poškozuje v majetkové sféře, neboť musí vynaložit prostředky na obranu rozhodnutí ministerstva ze dne 17. 8. 2006, č. j. OVZ-35.0-10. 8. 06-64609, jež má být v řízení nahrazeno.

[11] Nakonec stěžovatelka namítá, že městský soud nejednal se spolky HABEAS CORPUS a Unie příznivců Tradiční čínské medicíny, které v žalobě označila za osoby zúčastněné na řízení; ty žalobu spolupodepsaly a uvedly v ní, že budou vykonávat práva osob zúčastněných na řízení.

[12] Ministerstvo ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že městský soud, Nejvyšší správní soud i Ústavní soud návrhy stěžovatelky s identickým obsahem jako kasační stížnost již několikrát posuzovaly. K argumentaci stěžovatelky odkázalo na obsah napadeného usnesení, s nímž se plně ztotožňuje. Závěrem navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta. SZPI ÚI a SZPI Praha se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Lze předeslat, že při odmítnutí žaloby přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost usnesení o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení procesní právní otázky soudem, nebo také v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128, odst. [39]).

[16] Nejvyšší správní soud se v rámci přezkumu kasačních námitek nejprve zaměří na namítanou nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. Platí totiž, že pokud by bylo napadené usnesení nepřezkoumatelné, zpravidla již není prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné napadené usnesení bez dalšího zrušit.

[17] Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75). Nejvyšší správní soud neshledal, že by napadené usnesení trpělo vadou nepřezkoumatelnosti, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[18] Stěžovatelka podle obsahu argumentace namítá nepřezkoumatelnost napadeného usnesení pro nedostatek důvodů spočívající v tom, že městský soud nevypořádal všechny žalobní námitky a že údajně do textu odůvodnění napadeného usnesení opsál obsah jiného svého usnesení.

[19] Předně lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, podle něž *„[j]sou-li naplněny zákonné předpoklady, soud žalobu odmítne, aniž by se mohl zabývat její důvodností. K posouzení důvodnosti žaloby tedy soud může přistoupit jen tehdy, byla-li včas podána přípustná žaloba osobou k tomu oprávněnou a pokračování v řízení nebrání neodstraněné vady žaloby nebo nedostatek podmínek řízení,“* (podobně např. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2009, č. j. 4 Ads 127/2008 - 73). V projednávané věci městský soud žalobní námitky neposuzoval

pokračování

meritorně, neboť v řízení existovaly důvody, které bránily věcnému projednání žaloby – žaloba byla zčásti nepřipustná a zčásti podána opožděně. Proto se věcným námitkám žaloby správně nevěnoval. Pro úplnost lze doplnit, že není-li oznámení ministerstva rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je podání žaloby proti němu nepřipustné pro zákonem stanovenou výlukou ze soudního přezkumu [srov. § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s.]. Takovou žalobu je nutné odmítnout postupem podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2008, č. j. 5 Afs 69/2007 - 64, publ. pod č. 2501/2012 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud tak koriguje závěr městského soudu, podle nějž žalobu stěžovatelky v této části odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tato dílčí nesprávnost však nemá na obecně korektní postup městského soudu vliv.

[20] Pokud jde o podobnost textu odůvodnění napadeného usnesení s jiným usnesením městského soudu, ta nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. V řízení, v němž městský soud rozhodl usnesením ze dne 4. 5. 2022, č. j. 14 A 38/2022 - 88, byla projednávána žaloba proti rozhodnutí ministerstva a oznámení ministerstva, jakož i žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, který spočíval v tomtéž tvrzeném zásahu jako v projednávané věci. Důvody pro odmítnutí žaloby v obou řízeních se přitom v době mezi vydáním jednotlivých usnesení nezměnily. Eventuální odlišnost žalobních námitek není rozhodná, neboť se jimi městský soud nezabýval. Lze doplnit, že nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním napadeného usnesení nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2023, č. j. 4 As 421/2021 - 47, odst. [26]).

[21] Namítá-li stěžovatelka, že městský soud nesprávně vymezil předmět řízení napadeného usnesení a že nezohlednil obsah žaloby, nelze s tímto názorem souhlasit. Správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, jež se projevuje zejména v žalobě jako procesním úkonu žalobce určujícím, čím se má soud zabývat a o čem má rozhodovat (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2020, č. j. 2 As 116/2017 - 94, odst. [39]). Stěžejní a závazný pro určení obsahu žaloby je pak její petit, který předurčuje zvolený žalobní typ i konkretizuje, co žalobce podáním sleduje (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197).

[22] Stěžovatelka v žalobě napadala rozhodnutí ministerstva, jemu instančně předcházející rozhodnutí SZPI ÚI, oznámení ministerstva a nezákonný zásah žalovaných, spočívající v označení složky *Coriolus versicolor* za potravinu nového typu a jejím vedení v katalogu a RASFF. Městský soud tak žalobu posuzoval zcela v souladu s jejím obsahem a návrhy v ní uvedenými.

[23] Stěžovatelka tvrdí, že ji měl městský soud vyzvat k upřesnění žaloby či jejímu doplnění, pokud měl za to, že je velmi obsáhlá a nepřehledná. Je namístě podotknout, že obsáhlost a nepřehlednost žaloby není určující pro závěr, zda žaloba obsahuje všechny nezbytné náležitosti. Podle městského soudu žaloba nebyla nesrozumitelná nebo neurčitá, ani netrpěla vadami, které by bylo nutné odstranit podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Městský soud proto k tomuto kroku nepřistoupil. S takovým postupem Nejvyšší správní soud souhlasí.

[24] Stejně tak nelze souhlasit s námitkou, že městský soud opomenul tvrzenou diskriminaci stěžovatelky, které se dopouští žalovaní. K této otázce v napadeném usnesení výslovně uvedl, že jde o „argumentaci ve prospěch nezákonnosti rozhodnutí ministerstva“

a že se jí s ohledem na odmítnutí žaloby bez věcného posouzení nezabýval. Městský soud se rovněž vyjádřil k běhu lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem – lhůta nezačíná běžet každý den znovu, jak namítá stěžovatelka, neboť tvrzený zásah nemá charakter trvajícího zásahu, ale zásahu jednorázového (srov. odst. 12 napadeného usnesení). Nejvyšší správní soud tento závěr ve vztahu k případu stěžovatelky již několikrát aproboval a ani nyní neshledává důvod se od něj odchýlit (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2021, č. j. 8 As 216/2021 - 79, odst. [18], ze dne 11. 8. 2022, č. j. 6 As 300/2021 - 88, odst. [19], nebo ze dne 23. 9. 2022, č. j. 4 As 28/2022 - 131, odst. [10]). Nejvyššímu správnímu soudu rovněž není známo, že by byl tento závěr, uvedený i v usnesení městského soudu ze dne 5. 1. 2022, č. j. 11 A 179/2021 - 154, v minulosti překonán. Stěžovatelka dané usnesení již dříve napadla kasační stížností, tu však zdejší soud zamítl rozsudkem ze dne 23. 9. 2022, č. j. 4 As 28/2022 - 131. Navazující ústavní stížnost pak byla odmítnuta (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2023, sp. zn. II. ÚS 3229/22).

[25] Namítá-li stěžovatelka, že městský soud měl postupovat podle § 46 odst. 4 s. ř. s., pokud dospěl k závěru, že není věcně příslušný k projednání antidiskriminační žaloby, ani v tomto jí Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Městský soud odmítl žalobu z důvodů podle § 46 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., nikoli proto, že by k jejímu projednání nebyl věcně příslušný. Stejně tak námitku tvrzené diskriminace stěžovatelky ze strany žalovaných nezkoumal, neboť ji považoval za součást argumentace dovozující nezákonnost rozhodnutí ministerstva, již se s ohledem na odmítnutí žaloby věcně nezabýval. Pouze *obiter dictum* následně doplnil, že k případnému projednání antidiskriminační žaloby, pokud by ji stěžovatelka zamýšlela podat, není věcně příslušný.

[26] Dále stěžovatelka namítá, že oznámení ministerstva zasahuje do její majetkové sféry, neboť bude nucena v jeho důsledku vynaložit prostředky na obranu proti rozhodnutí ministerstva ze dne 17. 8. 2006, č. j. OVZ-35.0-10. 8. 06-64609, které má být v řízení nahrazeno. K tomu lze poznamenat, že správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům, mezi něž tvrzená majetková práva stěžovatelky nepatří. Oznámení ministerstva tak nemůže zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelky a žaloba proti němu není přípustná.

[27] Nakonec stěžovatelka namítá, že soud nejednal s určitými subjekty jako s osobami zúčastněnými na řízení. Nejvyšší správní soud poukazuje na svůj rozsudek ze dne 6. 2021, č. j. 9 As 34/2021 - 50, podle něž je v případě odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bezpředmětné se zabývat případnou existencí osob zúčastněných na řízení, jelikož výsledek rozhodnutí by byl totožný bez ohledu na možnou argumentaci těchto osob. V případě odmítnutí žaloby z důvodu její opožděnosti i nepřípustnosti podle § 46 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. platí uvedený závěr tím spíše, že z podstaty těchto důvodů, jež mají za následek aliminaci návrhu, je existence osob zúčastněných na řízení vyloučena. Městský soud proto nebyl povinen jakkoliv jednat s osobami, jež stěžovatelka označila za osoby zúčastněné na řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[28] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[29] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaným, kteří byli ve věci úspěšní, žádné náklady nad rámec jejich běžné úřední činnosti nevznikly, kasační soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 6. června 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu