



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase, soudce Faisala Husseiniho a soudkyně Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **Pragon, s. r. o.**, se sídlem Imrychova 883/9, Praha 4, zastoupen Mgr. Michalem Kadlecem, advokátem se sídlem Rumunská 21/29, 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 žalobě na ochranu před nezákonným zásahem a o zrušení směrnice č. 11/2017 ministra zemědělství č. j. 69404/2017-MZE-21251 ze dne 21. 12. 2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2024, č. j. 15 A 65/2024-72,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se u městského soudu domáhal soudní ochrany před nezákonným zásahem a požadoval, aby městský soud rozhodl, že:

- považovat *Coriolus versicolor* za potravinu nového typu (PNT, NP) je nezákonné a nicotné,
- žalovaní jsou povinni zajistit výmaz *Coriolus versicolor* ze seznamu potravin nového typu (PNT, NP),
- žalovaní jsou povinni zdržet se používání a vydávání aktů nevzešlých z řádného legislativního procesu a aplikování těchto na *Coriolus versicolor*,

- d. zápis v RASFF ohledně zákazu *Coriolus versicolor*, který sem byl vložen Českou republikou dne 6. 1. 2014 a je zde veden pod č. 2014,0013, je nezákonný, nicotný a vymazává se,
- e. žalovaní jsou povinni zajistit výmaz zápisu v RASFF ohledně zákazu *Coriolus versicolor*.

Zároveň žalobou napadl také směrnici č. 11/2017 ministra zemědělství č. j. 69404/2017-MZE-21251 ze dne 21. 12. 2017 a požadoval její zrušení.

[2] Městský soud však dospěl k závěru, že žaloba není věcně projednatelná. Ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu se v totožném rozsahu žalobce domáhal u městského soudu v řízení vedeném pod sp. zn. 15 A 50/2021. Usnesením ze dne 10. 6. 2021, č. j. 15 A 50/2021-37, městský soud žalobu odmítl, proto i žalobu podanou v tomto řízení městský soud odmítl, jelikož dovedl, že je v nyní posuzované věci dána překážka věci pravomocně rozhodnuté (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2021, č. j. 8 As 216/2021-79, a ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 As 83/2012-34).

[3] Pokud by závěr o překážce věci pravomocně rozhodnuté neměl obstát, upozornil městský soud na nesplněnou podmínku řízení, a to je včasnost podání žaloby. Žalobce v žalobě tvrdil, že zásah ze strany správního orgánu má charakter zásahu trvajících. Městský soud ovšem z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu dovedl, že nejde o trvalý zásah, nýbrž o jednorázový zásah s trvalými účinky. Nebyl podle něj proto dán důvod odchýlit se od závěrů přijatých Nejvyšším správním soudem např. v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, ohledně problematiky počítání lhůt. Na základě informací dostupných ze spisů dospěl městský soud k závěru, že žalobci marně uplynula subjektivní i objektivní lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, žalobu tedy podal opožděně.

[4] Nedostatek podmínek řízení byl překážkou i pro meritorní projednání návrhu žalobce na zrušení v záhlaví citované směrnice ministra zemědělství. Směrnice vydaná ministrem zemědělství patří mezi tzv. normativní správní akty (zde konkrétně upravující vnitřní poměry ministerstva zemědělství, resp. jeho rozkladové komise), které jsou vyloučeny z přezkumu správními soudy. Pravomoc správních soudů je taxativně vymezena v § 4 s. ř. s. Nedostatek pravomoci soudu je tedy neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení.

[5] Z výše popsaných důvodů proto městský soud žalobu v celém rozsahu odmítl.

II. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (nyní stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[7] Stěžovatel předně namítal, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem byla manipulativně a v rozporu s legitimním očekáváním a judikaturou vyloučena k samostatnému projednání. Hlavní argument v této námitce směřoval k principu, že toto vyloučení není přípustné, pokud se žaloba týká základních práv nebo svobod podle Listiny základních práv a svobod. Vyloučením žaloby na ochranu před nezákonným zásahem se

pokračování

městský soud podle stěžovatele vyhnul posouzení celého petitu navrhovaného v rámci tzv. komplexní žaloby, což zakládá nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. Stěžovatel dále namítal, že městský soud nesprávně odmítl žalobu, aniž by se zabýval jednotlivými námitkami v ní uplatněnými. I z tohoto důvodu považoval napadené usnesení za nepřezkoumatelné. Stěžovatel navíc tvrdí, že městský soud dlouhodobě opomíjí evropské předpisy, které mají aplikační přednost před vnitrostátním právem, a svými postupy překračuje meze pro výkon své pravomoci a rámec unijní úpravy. Městský soud také podle stěžovatele porušil jeho legitimní očekávání v otázce počítání lhůt. V pochybnostech se soudy mají vždy přiklonit na stranu žalobce, což se v tomto případě podle stěžovatele nestalo. Stěžovatel závěrem ještě pro úplnost vložil část znění žaloby podané městskému soudu, a dále trval na důvodech v ní uvedených a na provedení navržených důkazů.

[8] S ohledem na výše uvedené se stěžovatel domnívá, že napadený rozsudek trpí vadami a jako takový jej navrhuje zrušit a vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Třetí žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti sdělil, že se plně ztotožňuje se závěry městského soudu, pro úplnost pouze odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a svoji dosavadní argumentaci. V otázce zrušení v záhlaví označené směrnice ministra zemědělství žalovaný upozorňuje, že tato směrnice již není platná a účinná. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítnul. Podobně se vyjádřil i první žalovaný.

[10] Stěžovatel v replice zdůrazňuje, že soud nemůže domýšlet obranu za žalovaného, stejně, jako nemůže domýšlet kasační argumentaci za stěžovatele. Stěžovatel tedy i v replice trvá na kasačních námitkách, které dále rozvíjí. a požaduje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl.

III. Právní hodnocení

[11] Kasační stížnost **není důvodná**.

[12] Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. Takové kasační stížnosti lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. konzumuje důvody kasační stížnosti jinak podřaditelné i pod § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 As 47/2016-39). Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu je tak otázka, zda postup městského soudu byl zákonný, pokud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[13] Stěžovatel v rámci kasační stížnosti opakovaně namítá nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného usnesení pro nesrozumitelnost. Nejvyšší správní soud tedy nejprve vypořádá tuto skupinu kasačních námitek, jelikož platí, 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.

[14] 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 nedostatcích 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.

[15] Stěžovatel podle obsahu argumentace namítá nepřezkoumatelnost napadeného usnesení pro nedostatek důvodů spočívající v tom, že městský soud nevypořádal všechny žalobní námitky a že vyloučení části žaloby k samostatnému projednání narušilo strukturu a provázanost žaloby a není tedy jasné, o čem konkrétně městský soud rozhodoval.

[16] Předně lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, č. 1173/2009 Sb. NSS, 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, č. j. 4 Ads 127/2008-73). V projednávané věci městský soud žalobní námitky neposuzoval meritorně, neboť v řízení existovaly důvody, které bránily věcnému projednání žaloby – podání žaloby zčásti bránila překážka věci pravomocně rozhodnuté, zčásti nebyly splněny podmínky řízení a zčásti podána opožděně. Proto se věcným námitkám žaloby správně nevěnoval.

[17] Namítá-li stěžovatel, že městský soud nesprávně vymezil předmět řízení 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, bod 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).

[18] S námitkou nesprávně vymezeného předmětu řízení dále souvisí také námitka nezákonného vyloučení části žaloby k samostatnému projednání. Proti usnesení městského soudu ze dne 10. 7. 2024, č. j. 15 A 7/2022-162, kterým k vyloučení části žaloby došlo, podal stěžovatel samostatnou kasační stížnost. Řízení proti ní bylo u Nejvyššího správního soudu vedeno pod sp. zn. 7 As 193/2024; Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl pro nepřípustnost (usnesení ze dne 28. 8. 2024, č. j. 7 As 193/2024-115). Rozhodnutí, kterými krajské soudy vyloučí část žaloby k samostatnému projednání, jsou podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. rozhodnutími, kterými se pouze upravuje vedení řízení. Je zcela v pravomoci městského soudu toto procesní rozhodnutí vydat. Zároveň není v pravomoci Nejvyššího správního soudu takové rozhodnutí přezkoumávat, jelikož není přípustné proti němu podat kasační stížnost. Postup městského soudu byl tedy v tomto ohledu zcela v souladu se

pokračování

zákonem, a nikoliv manipulativní a v rozporu s judikaturou a legitimním očekáváním, jak namítá stěžovatel.

[19] Pokud jde o stěžovatelovy námitky týkající se včasnosti žaloby, městský soud tuto námitku rovněž vypořádal dostatečným a logickým způsobem. V bodě 13 napadeného usnesení městský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 155/2015-160, dle kterého objektivní lhůta k podání zásahové žaloby ve smyslu § 84 s. ř. s. počíná běžet od okamžiku, kdy započalo jednání veřejné správy, tedy odkdy se objektivně mohly projevit účinky jednání veřejné správy v právní sféře stěžovatele. Městský soud dále dodal, že se závěry tohoto usnesení na projednávanou věc použijí i přesto, že bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, neboť Ústavní soud vymezil odlišné podmínky posuzování běhu lhůt pouze pro případy trvajících zásahů. Městský soud dále konstatoval, že nesouhlasí s názorem stěžovatele, že se v dané věci jedná o trvajících zásah, jelikož k zásahu mohlo dojít pouze tím, že v určitý okamžik byly informace o výrobku zaevidovány do databáze varující před nebezpečnými potravinami. Podstatou zásahu je proto jednorázový faktický úkon. V tomto ohledu také městský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 7 As 107/2014-53, č. 3334/2016 Sb. NSS, ohledně počátku běhu objektivní lhůty pro podání žaloby proti neprovedení zápisu do katastru nemovitostí. V daném případě tedy jde o zásah jednorázový s trvajícími účinky a dvouletá objektivní lhůta pro podání zásahové žaloby již v projednávaném případě marně uplynula před podáním žaloby.

[20] Pro doplnění Nejvyšší správní soud dodává, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 8 Aps 8/2012-28, platí, že u jednorázového zásahu běží objektivní lhůta k podání žaloby od okamžiku, kdy k zásahu došlo, a subjektivní lhůta ode dne, kdy se žalobce o zásahu dozvěděl. U zásahů trvajících nemůže objektivní ani subjektivní lhůta uplynout, dokud namítaný zásah trvá. U zásahů opakovaných je ponecháno na vůli žalobce, který ze zásahů, samostatně napadnutelných žalobou, skutečně napadne. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS, platí že „*objektivní lhůta bude vždy počítána od okamžiku, kdy došlo k úkonu, který je žalobcem označován za nezákonný.*“

[21] Judikatura Nejvyššího správního soudu neposkytuje návod, jak jednoznačně určit, zda se jedná o trvajících zásah či o jednorázový zásah s trvajícími účinky. Proto je vždy nutné přihlížet ke konkrétním okolnostem případu a posoudit povahu tvrzeného zásahu v intencích stávajících judikатурních východisek ve srovnatelných věcech.

[22] Stěžovatel namítá, že v projednávané věci jde o zásah trvajících, jelikož jde o každodenně udržovaný, opakující se zásah s trvalými účinky. Nejvyšší správní soud s tímto názorem nesouhlasí. V žalobě specifikovaný zásah má spočívat jednak ve skutečnosti, že výrobek, který stěžovatel jako prodejce nabízí, byl zařazen do katalogu potravin nového typu, a jednak ve skutečnosti, že tento výrobek je zapsán v systému, jehož smyslem je evidování produktů (potravin), u nichž hrozí riziko poškození lidského zdraví. Podstatou popsání zásahu je jednorázový faktický úkon, jímž došlo k zaevidování informací o produktu *Coriolus versicolor* v katalogu a v systému RASFF, byť jsou tyto informace stále v těchto registrech uvedeny, a účinky namítaného zásahu tedy i nadále trvají. K tomuto úkonu došlo pouze v jednom konkrétním okamžiku, nejedná se o trvalý a nepřetržitý stav,

jako je tomu například u evidence daňového nedoplatku, jehož intenzita se časem nijak nesnižuje a jehož podstata spočívá v trvajícím a nepřetržitém protiprávním stavu. K povaze tohoto zásahu Ústavní soud v nálezu ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 599/02, uvedl, že pokud spočívá zásah orgánu veřejné moci v evidenci daňového nedoplatku, „jde o zásah svým charakterem trvajícím do okamžiku, kdy daňový nedoplatek přestane být na osobním daňovém účtu evidován.“

[23] Na danou věc lze obdobně aplikovat např. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2022, č. j. 3 As 235/2021-33, ve kterém NSS posoudil zakrytí reklamního zařízení tehdejších stěžovatelů jako zásah jednorázový s trvajícími účinky. Konkrétně v bodech 24 a 25 uvedl, že intenzita daného zásahu „byla nejsilnější právě v okamžiku zakrytí reklamního zařízení a následný stav je pouze důsledkem vyplývajícím z tohoto jednorázového úkonu žalovaného. Nejvyšší správní soud připouští, že jednorázový akt žalovaného, spočívající v zakrytí reklamního zařízení, má pro stěžovatele po určitou dobu nepříznivé následky – těmi je právě „trvání“ zakrytí reklamního zařízení a nepřístupnost reklamy jejím adresátům. Tento následek je však jen logickým důsledkem jednorázového zásahu žalovaného (zakrytí reklamního zařízení) a nelze z něj vyvozovat závěr, že se jedná o zásah trvajícím. (...) V případě zakrytí reklamního zařízení je zásahem jednorázový úkon správního orgánu spočívající v zakrytí reklamního zařízení – po jeho provedení trvá pouze povinnost vlastníka reklamního zařízení toto zakrytí (a případně i následné odstranění) strpět.“ I v projednávané věci nelze popřít, že zapsání výrobků stěžovatele do uvedených databází má pro něj nepříznivé následky, nicméně ty jsou logickým důsledkem jedinečného neopakovatelného úkonu žalovaného, jehož intenzita byla nejsilnější právě v okamžiku zápisu. Tyto následky nemohou mít vliv na běh lhůty pro podání zásahové žaloby.

[24] Nejvyšší správní soud připomíná i závěr z rozsudku ze dne 11. 5. 2022, č. j. 10 As 476/2021-113, ve kterém se desátý senát v obdobné věci shodného stěžovatele ztotožnil se závěrem městského soudu, že zařazení výrobku *Coriolus versicolor* do systému rychlého varování pro potraviny a krmiva je zásahem jednorázovým s trvajícími následky, a nikoliv trvajícím zásahem. Městský soud v tehdejší věci shodně jako v nynější věci argumentoval tím, že tvrzený zásah spočíval v jednorázovém faktickém úkonu, nikoliv v kontinuálním konání či naopak nečinnosti správního orgánu v tom smyslu, že by tímto způsobem byl udržován namítaný protiprávní stav. Nejvyšší správní soud se v bodě 21 rozsudku č. j. 10 As 476/2021-113 s tímto posouzením ztotožnil, přičemž v bodech 20 až 25 se k opožděnosti obdobné stěžovatelovy žaloby podrobně vypořádal (ústavní stížnosti proti tomuto rozsudku odmítl Ústavní soud usnesením ze dne 25. 4. 2023, sp. zn. III. ÚS 1848/22; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). (Obdobně se v jiné, opět podobné, stěžovatelově věci Nejvyšší správní soud vyslovil také např. v rozsudku ze dne 9. 12. 2021, č. j. 8 As 216/2021-79, zejména v bodech 21 až 23; i v tomto případě následnou ústavní stížnost Ústavní soud odmítl, a to usnesením ze dne 5. 4. 2022, sp. zn. IV. ÚS 423/22).

[25] Městský soud v části žaloby, která směřovala k ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, identifikoval také nedostatek podmínky řízení spočívající v překážce věci pravomocně rozhodnuté. Stěžovatel proti tomuto bodu v kasační stížnosti žádnou námitku nevznnesl, proto se jí Nejvyšší správní soud blíže nezabýval. To se týká rovněž otázky shora specifikované směrnice ministra zemědělství.

pokračování

[26] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného konstatuje, že městský soud postupoval správně, pokud žalobu odmítl. Za těchto podmínek se nemohl městský soud meritorně zabývat námitkami uplatněnými v žalobě ani navrženými důkazy, jak požadoval stěžovatel v nyní projednávané věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na vše výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, žalovaným pak v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec jejich běžné činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. prosince 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu