



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Vinostrada s.r.o.**, se sídlem Korunní 588/4, Praha 2, zast. Mgr. Ing. Ondřejem Dlouhým, advokátem, se sídlem Opletalova 600/6, Brno, proti žalovanému: **Státní zemědělská potravinářská inspekce, inspektorát v Praze**, se sídlem Za Opravnou 300/6, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2024, č. j. 18 A 4/2024-41,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2024, č. j. 18 A 4/2024-41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla zamítnuta žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání souhlasu podle § 5a odst. 1 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném pro rozhodnou dobu (dále jen „zákon o SZPI“), k uvedení na trh vinařského produktu ALZAIA GLERA 20 LTR slim keg šarže 00264775, množství 1600 l (dále jen „produkt“).

[2] Na základě dřívější kontroly u stěžovatelky přistoupil inspektor žalovaného k vydání opatření dle § 5 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o SZPI, ze dne 14. 7. 2022, č. D028-10831/22/C, kterým stěžovatelce zakázal vyrábět a uvádět na trh výše označený vinařský produkt (dále jen „opatření“). Přijetí tohoto opatření bylo odůvodněno tím, že stěžovatelka nesplnila oznamovací povinnost dle § 14a odst. 1 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném pro rozhodnou dobu (dále jen „zákon o vinohradnictví a vinařství“); předmětem posouzení byla povaha obalu vinařského produktu typu KEYKEG a POLYKEG. K odvolání stěžovatelky ředitel žalovaného vydal rozhodnutí ze dne 28. 7. 2022,

č. j. SZPI/BF176-25/2022, jímž změnil výrok opatření tak, že se stěžovatelce zakazuje pouze uvádění produktu na trh (nikoliv též výroba produktu) a ve zbytku odvolání zamítl.

[3] Proti rozhodnutí ředitele žalovaného se stěžovatelka bránila žalobou, které městský soud vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 24. 4. 2023, č. j. 17 A 80/2022-122. Předmětem sporu mezi stranami bylo, zda obaly, v nichž bylo víno uskladněno, jsou obaly určené pro spotřebitele ve smyslu § 3 odst. 1 písm. y) zákona o vinohradnictví a vinařství; pokud by se o takové obaly nejednalo, jak se domnívá žalovaný, měla stěžovatelka splnit oznamovací povinnost ve smyslu § 14a zákona o vinohradnictví a vinařství jako v případě nebaleného vína. Podle městského soudu však žalovaný tuto otázku dostatečně nehodnotil. Tento rozsudek městského soudu zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 8. 2023, č. j. 8 As 111/2023-66; kasační soud dospěl k závěru, že žalovaný své rozhodnutí odůvodnil dostatečně a městský soud se měl danou otázkou zabývat věcně.

[4] Po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu městský soud řízení vedené pod sp. zn. 17 A 80/2022, přerušil s ohledem na paralelně běžící řízení o kasační stížnosti proti rozsudku téhož soudu ze dne 18. 10. 2023, č. j. 9 A 65/2022-177, jímž bylo rozhodnuto o zrušení jiného opatření žalovaného č. D022-11575/22/D, ze dne 23. 6. 2022, týkajícího se vinařských produktů PK 20LT ALZAIA VINO FRIZZANTE BIANCO, Lotto 00255574 a SL 20LT ALZAIA VINO FRIZZANTE BIANCO, Lotto 00244587. I v tomto případě byla účastnicí řízení stěžovatelka a předmětem řízení byla stejná otázka, jako v řízení vedeném u městského soudu pod sp. zn. 17 A 80/2022, tj. zda jsou obaly typu KEYKEG, popř. POLYKEG určeny pro spotřebitele ve smyslu § 3 odst. 1 písm. y) zákona o vinohradnictví a vinařství, přičemž i zde městský soud dospěl k závěru, že se správní orgány nedostatečně zabývaly definicí spotřebitelského obalu a nepřihlédly ke všemu, co v řízení vyšlo najevo. V návaznosti na závěry vyslovené městským soudem v rozsudku č. j. 9 A 65/2022-177, stěžovatelka dne 5. 12. 2023 vyzvala žalovaného, aby bezodkladně vydal souhlas dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI v souvislosti s jinými dřívějšími opatřeními ze dne 11. 2. 2021 (opatření č. D004-11575/21/C) a ze dne 3. 6. 2021 (č. D015-11575/21/C); tato opatření byla rovněž vydána z důvodu údajného porušení oznamovací povinnosti podle § 14a odst. 1 zákona o vinohradnictví a vinařství. Na základě kontrolního vstupu dne 30. 1. 2024 inspektor žalovaného požadovaný souhlas formou prostého konstatování v kontrolním protokolu udělil.

[5] Pokud jde o nyní posuzovaný případ, stěžovatelka rovněž v návaznosti na závěry vyslovené městským soudem v rozsudku č. j. 9 A 65/2022-177, rozšířila svoji výzvu ze dne 5. 12. 2023 o vinařský produkt označený v bodě 1. tohoto rozsudku a dne 12. 12. 2023 vyzvala žalovaného k vydání souhlasu ve smyslu § 5a odst. 1 zákona o SZPI, respektive k uvolnění opatření č. D028-10831/22/C. Na to reagoval žalovaný písemností nazvanou „*odpověď na žádost kontrolované osoby o zahrnutí vína dotčeného opatřením č. D028-10831/22/C do návrhu na vydání souhlasu s uváděním vinařských produktů na trh a potvrzení termínu provedení kontroly*“ (dále jen „sdělení ze dne 5. 1. 2024“). Následně podala stěžovatelka žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, v němž se domáhala vydání rozhodnutí o podané žádosti (výzvě). Žalovaný usnesením ze dne 17. 1. 2024, č. j. SZPI/CP132-16/2023, žádosti nevyhověl s tím, že inspektor žalovaného stěžovatelku vyrozuměl o důvodech nevydání souhlasu, přičemž v tomto úkonu neshledal nedostatek formy.

pokračování

[6] Následně stěžovatelka podala **žalobu** na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka vycházela z předpokladu, že sdělení inspektora žalovaného ze dne 5. 1. 2024 není rozhodnutím, ale pouhým neformálním sdělením. Podle stěžovatelky je souhlas podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI rozhodnutí ve smyslu § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a proto musí obsahovat zákonem předepsané náležitosti (výrok, odůvodnění a poučení); stejná forma musí být dodržena i pro negativní rozhodnutí, jímž se souhlas neuděluje. V této souvislosti stěžovatelka poukázala na předchozí právní úpravu a judikaturu, z níž dovozuje, že *povolení* ve smyslu § 5 odst. 5 zákona o SZPI účinného do 31. 8. 2014 (nyní *souhlas* dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI), bylo rozhodnutím dle správního řádu. Ustanovení § 5a odst. 1 zákona o SZPI nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení. Inspektor žalovaného rovněž nemůže o žádosti stěžovatelky rozhodnout méně formálním správním aktem podle části čtvrté správního řádu, obzvlášť, pokud byla žádost stěžovatelky vyřízena negativně a tím bylo zasaženo do jejích práv. Stěžovatelka se domnívá, že inspektor žalovaného měl postupovat dle části druhé správního řádu a o věci rozhodnout, neboť zákon o SZPI použití správního řádu nevylučuje. Podle stěžovatelky byl inspektor žalovaného povinen vydat souhlas dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI nejpozději dne 28. 11. 2023, a to v návaznosti na doručení rozsudku č. j. 9 A 65/2022-177. Do dne podání žaloby inspektor žalovaného rozhodnutí o žádosti stěžovatelky ze dne 12. 12. 2024 nevydal. Stěžovatelka je přesvědčená o tom, že byly splněny podmínky pro vydání souhlasu, avšak s ohledem na absenci rozhodnutí o této žádosti nemůže uplatnit další prostředky k ochraně svých práv. Jelikož nebylo žádosti stěžovatelky o uplatnění opatření proti nečinnosti ze strany žalovaného vyhověno, stěžovatelka se u městského soudu domáhala toho, aby soud žalovanému uložil povinnost rozhodnout o žádosti stěžovatelky ze dne 12. 12. 2023, a to ve lhůtě 15 dnů.

[7] **Městský soud** žalobu neshledal důvodnou a zamítl ji. Podle městského soudu se o vydání souhlasu podle § 5a SZPI nevede správní řízení a souhlas tedy není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu. Zákon totiž o souhlasu nehovoří jako o rozhodnutí a s vedením správního řízení nepočítá; dokonce nepočítá ani s podáním žádosti o vydání souhlasu, s níž by spojoval zahájení řízení. Tento závěr městský soud dovodil mimo jiné ze systematiky zákona o SZPI, jakož i z účelu institutu souhlasu dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI, jímž je co nejrychlejší uvolnění zajištěných produktů, přičemž aplikace všech ustanovení vázících se k vydání rozhodnutí nedává smysl. Souhlas s uvedením výrobků na trh tak podle městského soudu není rozhodnutím podle § 67 správního řádu a obdobně není takovým rozhodnutím ani negativní výsledek posouzení žádosti stěžovatelky v podobě nevydání souhlasu. Jedná se o akt, který má charakter úkonu podle části čtvrté správního řádu. Městský soud dospěl k závěru, že výsledek posouzení žádosti stěžovatelky, tj. sdělení inspektora žalovaného ze dne 5. 1. 2024 je materiálně rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. Tímto dopisem byla žádost stěžovatelky dle městského soudu materiálně vypořádána. Inspektor žalovaného tudíž není nečinný, neboť na žádost stěžovatelky reagoval, jeho odpověď má písemnou formu a jsou v ní sděleny důvody, proč žádosti (výzvě) nebylo vyhověno. Stěžovatelka se podle městského soudu měla bránit žalobou přímo proti tomuto sdělení.

[8] V **kasací stížnosti** stěžovatelka namítá kasací důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatelka namítá, že inspektor žalovaného nerespektuje rozsudek městského soudu ze dne 18. 10. 2023, č. j. 9 A 65/2022-177; tento rozsudek aplikoval ve vztahu k jiným dvěma opatřením z roku 2021, avšak nikoliv na vinařský produkt, o němž se vede nyní řízení.

V tomto postupu stěžovatelka shledává nečinnost žalovaného, respektive bipolaritu jeho rozhodování.

[9] Stěžovatelka nesouhlasí se závěry městského soudu, že sdělení ze dne 5. 1. 2024 je materiálně rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., ačkoliv není rozhodnutím podle § 67 správního řádu. Poukazuje na změnu zákona o SZPI č. 138/2014 Sb., která s účinností od 1. 9. 2014 rozdělila § 5 téhož zákona do vícero odstavců; dle názoru stěžovatelky zůstala povaha *povolení* dle § 5 odst. 5 (nyní § 5a odst. 1 zákona o SZPI) stejná, tudíž je aplikovatelná i související předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka dále poukazuje na to, že § 5a odst. 1 zákona o SZPI obsahuje lhůtu k vydání souhlasu (15 dnů), jakož i podmínky, za kterých má být souhlas vydán, přičemž součástí postupu příslušného orgánu je mimo jiné provedení dokazování stran splnění podmínek k vydání souhlasu. Jedná se proto o správní řízení podle správního řádu, které má být završeno správním rozhodnutím se všemi zákonnými náležitostmi. Zákon o SZPI nevylučuje použití správního řádu, a proto má být použit subsidiárně. Stěžovatelka rovněž poukázala na skutečnost, že vydání souhlasu předchází kontrola, kterou uskutečňuje žalovaný postupem dle zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád (dále jen „kontrolní řád“); v návaznosti na kontrolní zjištění má inspektor žalovaného dle stěžovatelky možnost buď vydat souhlas ve smyslu § 5a odst. 1 SZPI, jakožto méně formalizovaný akt, neboť žádosti je plně vyhověno, nebo negativní správní rozhodnutí se všemi zákonnými náležitostmi.

[10] Stěžovatelka konstatuje, že v daném případě nejde o pozitivní správní akt, nýbrž o zjevné odmítnutí žalovaného souhlas vydat, a to bez vydání negativního rozhodnutí o návrhu stěžovatelky. Jelikož se jedná o negativní rozhodnutí o žádosti, je třeba na něj klást přísnější požadavky stran odůvodnění, než tomu je u pozitivního správního aktu (souhlasu), jímž se žádosti zcela vyhovuje. Podle stěžovatelky nebyla její žádost ze dne 12. 12. 2023 řádně vyřízena, neboť sdělení inspektora žalovaného nepředstavuje řádné rozhodnutí o jejím návrhu a absentují v něm náležitosti rozhodnutí; zároveň se proti němu nelze bránit odvoláním. Ze sdělení inspektora žalovaného ze dne 5. 1. 2024 je zřejmé, že se rozhodl být ve věci nečinný. Závěr městského soudu, že posuzované sdělení je rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., není dle názoru stěžovatelky přijatelný, neboť adresáta uvádí do právní nejistoty stran možnosti obrany. Stěžovatelka trvá na tom, že v dané věci jsou aplikovatelné závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 25. 5. 2017, č. j. 4 As 16/2017-45.

[11] Dále stěžovatelka namítá, že řízení u městského soudu bylo zatíženo procesními vadami, které mají za následek nezákonnost napadeného rozsudku. Tyto vady spočívají v tom, že městský soud neprovedl stěžovatelkou navrhované důkazy, a dále v tom, že nepoučil stěžovatelku o tom, že zvolila nesprávný žalobní typ.

[12] Žalovaný se ve **vyjádření ke kasační stížnosti** ztotožnil se závěry vyslovenými městským soudem. Negativní vyřízení žádosti stěžovatelky je dle jeho názoru rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Z tohoto důvodu se nemohl dopustit nečinnosti. Dále žalovaný podotkl, že stěžovatelkou odkazovaný rozsudek městského soudu č. j. 9 A 65/2022-177 byl zrušen Nejvyšším správním soudem, a proto jsou námitky stran nesprávného výkladu zákona o SZPI předčasné.

[13] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení

pokračování

napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Pro posouzení věci je nezbytné v první řadě zodpovědět otázku, jakou povahu z hlediska formy činnosti orgánů veřejné správy má souhlas podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI. Podle městského soudu se jedná o méně formalizovaný úkon dle části čtvrté správního řádu, avšak z materiálního hlediska naplňuje znaky rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., a proto se lze proti němu bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatelka s tímto posouzením nesouhlasí a namítá, že souhlas dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI je výsledkem správního řízení, tj. rozhodnutí dle § 67 správního řádu, tudíž musí obsahovat zákonné náležitosti podle § 67 až § 69 správního řádu. V druhé řadě je třeba posoudit, zda sdělení inspektora žalovaného odpovídá zákonné formě a zda v jeho důsledku došlo k „vyřízení“ podstaty věci či nikoliv.

[17] Podle § 4b odst. 1 zákona o SZPI *„osoba, které je uloženo opatření, je povinna je splnit. Povinnost uložená opatřením trvá i po lhůtě v něm stanovené do splnění uložené povinnosti nebo do vydání souhlasu podle § 5a odst. 1 nebo 2.“*

[18] Podle § 5 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o SZPI *„inspektor vydá opatření, kterým kontrolované osobě a) zakáže 1. výrobu zemědělských výrobků nebo potravin nebo jejich uvádění na trh, anebo výrobu tabákových výrobků nebo psychomodulačních látek, jejich distribuci nebo jejich uvádění na trh, jestliže tyto zemědělské výrobky, potraviny, tabákové výrobky nebo psychomodulační látky nesplňují požadavky stanovené zvláštním právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo mezinárodní smlouvou.“*

[19] Podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI *„inspektor vydá souhlas s obnovením výroby zemědělských výrobků, potravin, tabákových výrobků nebo psychomodulačních látek, uváděním zemědělských výrobků nebo potravin na trh nebo uváděním tabákových výrobků nebo psychomodulačních látek na trh nebo jejich distribucí anebo s používáním obalů, etiket, přístrojů, zařízení nebo prostor, které byly zakázány podle § 5 odst. 1 písm. a), pokud byl závadný stav odstraněn; souhlas musí být vydán neprodleně, nejpozději však do 15 dnů ode dne, kdy kontrolovaná osoba prokázala odstranění závadného stavu.“*

[20] Podle § 9 správního řádu *„správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“*

[21] Podle § 67 odst. 1 správního řádu *„rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.“*

[22] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*“

[23] Podle § 155 odst. 3 správního řádu „*pokud správní orgán shledá, že nelze vydat vyjádření nebo osvědčení, provést ověření nebo učinit sdělení, je povinen o tom na požádání písemně uvědomit dotčenou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly.*“

[24] Souhlas inspektora s obnovením výroby zemědělských nebo tabákových výrobků nebo s uváděním těchto výrobků na trh nebo jejich distribucí, anebo s používáním obalů, etiket, přístrojů, zařízení nebo prostor, které byly zakázány opatřením vydaným podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o SZPI, je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. Ustálená judikatura akcentuje materiálně formální pojetí správního rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS). Není podstatné, jak je příslušný akt označen, nýbrž skutečnost, zda se jako rozhodnutí chová (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 As 46/2016-54). V důsledku vydání souhlasu dochází k úpravě práv a povinností kontrolované osoby. Souhlas podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI sice neruší samotné opatření, avšak do budoucna „ruší“ jeho účinky (viz rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2007, č. j. 1 As 1/2006-120, č. 1726/2008 Sb. NSS). To vyplývá z § 4b odst. 1 zákona o SZPI, podle něhož je osoba, které bylo uloženo opatření, povinna jej splnit, přičemž uložená povinnost trvá i po lhůtě v opatření stanovené, do splnění povinnosti nebo do vydání souhlasu podle § 5a odst. 1 nebo 2 téhož zákona. V případě vydání souhlasu tak není pochyb, že dochází k dotčení právní sféry kontrolované osoby, neboť s účinky *ex nunc* překonává účinky vydaného opatření a zakládá jí právo uvádět na trh výrobky nebo potraviny, anebo používat obaly, etikety, přístroje, zařízení nebo prostory.

[25] Obdobně je nutné přistupovat ke sdělení příslušného orgánu, že neshledal důvod pro vydání souhlasu podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI. Přestože se v takovém případě fakticky na právech a povinnostech kontrolované osoby nic nemění, neboť stále trvají účinky dříve uloženého opatření, je nutné dospět k závěru, že i v tomto případě je kontrolovaná osoba dotčena ve své právní sféře. Důsledkem provedené kontroly správního orgánu ohledně toho, zda kontrolovaná osoba splnila povinnosti jí uložené opatřením, má totiž vliv na to, jaká práva a povinnosti bude mít tato osoba do budoucna. Nutno podotknout, že zákon o SZPI neupravuje postup při vydání „záporného sdělení“, jehož obsahem je nesouhlas s rozvolněním uloženého opatření. Kontrolované osobě však nemůže být upřena možnost se u příslušného orgánu domáhat vydání souhlasu, má-li za to, že podmínkám stanoveným v opatření vyhověla. V této souvislosti je nutné uvést, že pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. spadá široká škála více či méně formálních úkonů správních orgánů, které však nutně nemusejí být rozhodnutím podle § 67 správního řádu.

[26] Městský soud dospěl k závěru, že souhlas vydávaný podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI není rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, neboť není vydáván v rámci správního řízení. Tyto závěry dovodil především ze skutečnosti, že zákon o SZPI souhlas neoznačuje jako rozhodnutí a s vedením správního řízení nepočítá; zákon rovněž nepočítá s možností podat žádost o vydání souhlasu, s níž by spojoval zahájení řízení. Městský soud

pokračování

dále zmínil systematiku zákona o SZPI, přičemž vyzdvihl smyslu a účel institutu souhlasu podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI.

[27] Judikatura Nejvyššího správního soudu se postupně ustálila na názoru, že definice pojmu „(správní) rozhodnutí“ uvedená v s. ř. s. je odlišná od vymezení tohoto pojmu v § 67 správního řádu, neboť akcentuje obsah, respektive dopad takového aktu do právní sféry jeho adresáta, a naopak do pozadí ustupuje procesní režim, ve kterém byl takový akt vydán (tj. nemusí se nutně jednat o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu) [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2022, č. j. 3 As 15/2022-42, č. 4436/2023 Sb. NSS]. Je pravda, že výslovné neoznačení souhlasu jako rozhodnutí nemusí mít nutně vliv na posouzení, zda je daný úkon rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, neboť i v tomto případě hraje důležitou roli materiální rozměr posuzovaného úkonu. Na rozdíl od rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. je však rozhodnutí podle § 67 správního řádu výsledkem správního řízení podle § 9 správního řádu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 6 Afs 129/2019-55, č. 4061/2020 Sb. NSS).

[28] Zákon o SZPI s vedením správního řízení v souvislosti s udělením souhlasu nepočítá. Podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI inspektor zjišťuje, zda byl závadný stav odstraněn. Tento postup navazuje na vydané opatření podle § 5 odst. 1 zákona o SZPI, přičemž jeho účelem je zjistit, zda byl odstraněn závadný stav, respektive, zda byly splněny povinnosti uložené v opatření. Inspektor žalovaného kontroluje plnění opatření z úřední povinnosti. Má-li kontrolovaná osoba za to, že závadný stav odstranila, může podat podnět, resp. výzvu k vydání souhlasu. Tento podnět však v zásadě povede ke kontrolním úkonům inspektora žalovaného, který v rámci tohoto kontrolního postupu bude zkoumat, zda byl závadný stav skutečně odstraněn (§ 2 kontrolního řádu). Výsledkem je pak kontrolní zjištění, které je zaznamenáno v kontrolním protokolu a který musí být dotčené osobě oznámeno [§ 9 písm. f) kontrolního řádu]. Pokud výsledky kontrolního postupu povedou k závěru, že závadný stav byl odstraněn, inspektor vydá souhlas podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI; v opačném případě oznámí kontrolované osobě, že podmínky pro udělení souhlasu splněny nebyly. Nevydává však negativní rozhodnutí o žádosti, jak se mylně domnívá stěžovatelka. Tento postup zákon o SZPI vůbec nezná. Kontrolovaná osoba se nemůže domáhat zahájení správního řízení o vydání souhlasu podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI na žádost ve smyslu § 46 správního řádu, neboť s tímto postupem zákon vůbec nepočítá; takové řízení neodpovídá charakteru postupů inspektora žalovaného podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI, který postupuje z úřední povinnosti. Případné vydání deklaratorního rozhodnutí z moci úřední o tom, že příslušné oprávnění nevzniklo, a tedy neexistuje, by muselo být vázáno na zákonné zmocnění. Nutno dodat, že za určitých okolností ke kontrolnímu postupu vůbec nemusí dojít. O takovou situaci půjde tehdy, bude-li předmětem otázka právní, nikoliv skutková. Typicky se jedná o situaci, kdy dojde ke změně související právní úpravy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2007, č. j. 1 As 1/2006-120, č. 1726/2008 Sb. NSS). Provedení kontroly proto není nezbytnou podmínkou pro vydání souhlasu podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI.

[29] Rovněž je třeba vzít v potaz skutečnost, že zákon o SZPI výslovně uvádí, ve kterých případech počítá s vedením správního řízení. Je jím například řízení o uložení opatření podle § 5 odst. 2, jehož výstupem je vydání některého z opatření dle odst. 1 téhož ustanovení nebo řízení o změně uloženého opatření podle § 5a odst. 4; i v tomto případě však zákon o SZPI předvídá vydání opatření dle § 5 odst. 2. Jakkoliv lze přisvědčit stěžovateli v tom, že

ustanovení o správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu mají subsidiární povahu, tudíž zvláštní zákon na ně nemusí výslovně odkazovat, v případě zákona o SZPI je situace poměrně specifická, neboť na jednu stranu upravuje výkon správního dozoru (v kombinaci s kontrolním řádem) a na druhou stranu stanoví, ve kterých případech se vede správní řízení. Pakliže tento zákon výslovně stanoví, že o určité věci se má vést správní řízení a v jiných případech mlčí, lze se legitimně domnívat, že úmyslem zákonodárce nebylo vést správní řízení o všech postupech, jež zákon upravuje, nýbrž jen o těch, které tak označí.

[30] Na tom nic nemění ani skutečnost, že podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI má inspektor žalovaného vydat souhlas neprodleně, nejpozději však do 15 dnů ode dne, kdy kontrolovaná osoba prokázala odstranění závadného stavu. Jak poznamenal městský soud, tato lhůta svědčí o tom, že souhlas je koncipován jako rychlý operativní nástroj, jehož účelem je co nejdříve umožnit uvedení zboží na trh poté, co bude odstraněn vadný stav. Ostatně zásada rychlosti patří mezi základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2 odst. 1 správního řádu), která má obecnou platnost. Zvláštní zákon může správnímu orgánu stanovit lhůtu k učinění konkrétního úkonu; to z daného postupu ještě nečiní správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu.

[31] Zákon o SZPI ve znění účinném do 31. 8. 2014 rovněž nestanovil, že *povolení* uvedení zboží *do oběhu* podle § 5 odst. 5 je rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu. Označení *povolení* přitom nehraje žádnou roli, neboť zákonná terminologie nebyla vůbec konzistentní; lze poukázat na to, že v § 5 odst. 5 *in fine* zákona o SZPI, ve znění účinném do 31. 8. 2014, již zákon hovořil o *souhlasu*, nikoliv o *povolení*. Z označení tohoto úkonu tudíž nelze činit závěry, k nimž dospívá stěžovatelka. Stěžovatelka dále argumentuje tím, že je na věc aplikovatelná jí zmíněná judikatura Nejvyššího správního soudu, leč žádné rozhodnutí neoznačila. K tomu je nutno říct, že Nejvyšší správní soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatelku (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).

[32] Řízení o vydání souhlasu podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI nelze přirovnávat k registračním úkonům podle zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). V rozsudku ze dne 25. 5. 2017, č. j. 4 As 16/2017-45, na který stěžovatelka odkazuje, zdejší soud konstatoval, že pokud nejsou splněny podmínky pro zápis v registru vozidel, tudíž zápis nelze provést, příslušný správní orgán o žádosti vede správní řízení a následně o ní vydá rozhodnutí. Registrační úkon (jímž je např. zápis změny vlastníka silničního vozidla podle § 8 zákona o pozemních komunikacích) je osvědčením ve smyslu části čtvrté správního řádu. Příslušný správní orgán zápis provede na základě žádosti, která splňuje všechny zákonné náležitosti a přílohy. Pokud však žádost nevyhovuje všem zákonným náležitostem, respektive neobsahuje všechny přílohy, řízení se „překlopí“ do správního řízení a vede se klasické řízení o žádosti podle správního řádu. V něm správní orgán vyzve žadatele k odstranění vad žádosti podle § 45 odst. 2 správního řádu. Pokud žadatel vady žádosti neodstraní, příslušný orgán o tom vydá rozhodnutí, přičemž řízení zpravidla zastaví.

[33] Vydání souhlasu k uvedení zboží na trh však nepředchází řízení o žádosti ve smyslu § 44 správního řádu; nejedná se o „dispoziční“ řízení. Inspektor v rámci postupu podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI nezkoumá, zda podnět podaný kontrolovanou osobou splňuje zákonné náležitosti, tak, jak to činí příslušný orgán v případě řízení podle zákona

pokračování

o pozemních komunikacích. Takový procesní postup vůbec neodpovídá povaze činnosti inspektora podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI, neboť ta se omezuje pouze na ověření toho, zda osoba dotčená opatřením splnila jí uložené povinnosti, respektive zda odstranila závadný stav v souladu s uloženým opatřením. Ať už inspektor dospěje k závěru, že závadný stav byl odstraněn, nebo ne, v obou případech postupuje podle části čtvrté správního řádu. Tento postup proto nelze ztotožňovat s řízením o změně vlastníka silničního vozidla v registru silničních vozidel podle zákona o pozemních komunikacích, jak argumentuje stěžovatelka. Z výše uvedených důvodů rovněž nelze přisvědčit námitce, že neudělení souhlasu má být vydáno ve formě negativního rozhodnutí, neboť takové rozhodnutí je v zásadě typické právě pro rozhodování o žádosti. Nejvyšší správní soud podotýká, že městský soud se dopustil nepřesnosti, když vydání souhlasu dle zákona o SZPI přirovnal k souhlasům vydávaným dle stavebního zákona. I zde se totiž uplatní zásada dispoziční, neboť řízení je zahájeno na základě oznámení. Tyto instituty tudíž nejsou srovnatelné. V případě nesplnění zákonných podmínek pro vydání oznámení navíc stavební zákon výslovně stanovil, že stavební úřad zahájí správní řízení o žádosti (viz např. § 96 odst. 5, § 96a odst. 5, § 165 odst. 5 etc.). Nic takového však zákon o SZPI nepředpokládá.

[34] Jelikož se na vydání souhlasu neuplatní ustanovení o správním řízení, postupuje příslušný správní orgán (inspektor žalovaného) podle části čtvrté správního řádu (§ 177 odst. 2 správního řádu). Jakkoliv souhlas mění práva a povinnosti kontrolované osoby (viz výše), zákonodárce pojal jeho vydání jako rychlejší a procesně jednodušší postup při kterém dochází k uvolnění zákazu uloženého v opatření vydaného podle § 5 odst. 1 zákona o SZPI. Jedná se o efektivní řešení dané situace, přičemž účelem je po odstranění závadného stavu co nejrychleji umožnit kontrolované osobě uvést výrobky, potraviny nebo látky na trh nebo umožnit používání obalů, etiket, přístrojů, zařízení nebo prostor. Vedení zdlouhavého správního řízení by zde postrádalo smysl.

[35] Úkony veřejné správy při výkonu své působnosti mohou být různorodé a někdy je značně obtížné či nemožné ten který úkon přesně podřadit pod konkrétní formu činnosti veřejné správy, kterou český právní řád upravuje. Sdělení podle § 5a zákona o SZPI svojí povahou a účinky neodpovídá žádném z úkonů vyjmenovaných podle § 154 správního řádu. Nejedná se o vyjádření, neboť jím se zpravidla rozumí odborný názor vyjádřený správním orgánem. Vyjádření je navíc zpravidla adresováno jinému správnímu orgánu v rámci jím vedeného řízení. Stejně tak se nejedná o osvědčení, neboť to se vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění; osvědčení toliko úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2024, č. j. 8 Afs 45/2024-57). V případě vydání souhlasu se naopak zjišťuje, zda kontrolovaná osoba odstranila závadný stav. Souhlas nelze považovat ani za sdělení ve smyslu § 154 správního řádu, neboť pod tento pojem se řadí primárně informační úkony správních orgánů, jako je například předběžná informace; patří sem i různé evidenční, dokumentační, statistické a komunikační úkony, přičemž některé mohou být určeny konkrétním adresátům (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2023, č. j. 9 Azs 177/2023-25, č. 4527/2023 Sb. NSS). Z povahy věci rovněž nelze hovořit o ověření, neboť činnost inspektora žalovaného nespočívá ve vidimaci ani legalizaci.

[36] Sdělení je proto třeba zařadit do sběrné kategorie tzv. *jiných úkonů* ve smyslu § 158 odst. 1 správního řádu; toto ustanovení rozšiřuje užití části čtvrté i na případy, kdy správní orgán provádí jiné úkony, které nejsou upraveny v jiných částech správního řádu. Uplatní

se přitom obdobně ustanovení podle části čtvrté správního řádu. Stejně tak je nutné přistupovat ke sdělení, jímž inspektor žalovaného k výzvě kontrolované osoby neshledá důvod pro vydání souhlasu s obnovením výroby výrobků, potravin nebo psychomodulačních látek, nebo s jejich uváděním na trh či distribucí, anebo s používáním obalů, etiket, přístrojů, zařízení nebo prostor, které byly zakázány podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o SZPI. Námitka stěžovatelky stran nicotnosti sdělení ze dne 5. 1. 2024 z důvodu nedostatku formy (rozhodnutí podle § 67 správního řádu) proto nemůže obstát.

[37] Nutným předpokladem pro vydání souhlasu ze strany příslušného správního orgánu je provedení kontroly, respektive činnosti směřující k ověření toho, zda kontrolovaná osoba v souladu s uloženým opatřením odstranila závadný stav, respektive, zda nenastala jiná skutečnost, která by měla za následek vydání souhlasu s rozvolněním uloženého opatření.

[38] Nejvyšší správní soud na rozdíl od městského soudu dospěl k závěru, že inspektor žalovaného byl v nyní posuzovaném případě nečinný. Sdělení ze dne 5. 1. 2024 nelze považovat za „vyřízení věci“, jak se domnívá žalovaný, jemuž městský soud přisvědčil. Jinými slovy, sdělení inspektora žalovaného ze dne 5. 1. 2024 svým obsahem není negativním sdělením dle části čtvrté v tom smyslu, jak byl vysvětlen výše.

[39] V nyní souzené věci byla stěžovatelka přesvědčena o tom, že v důsledku rozsudku městského soudu č. j. 9 As 65/2022-177 odpadl důvod, pro který bylo uloženo opatření znějící na zákaz uvádění na trh vinařského produktu. Inspektor žalovaného na podnět (výzvu) stěžovatelky reagoval sdělením ze dne 5. 1. 2024, v němž uvedl, že souhlas dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI nelze vydat, a to z důvodu stále probíhajícího soudního řízení vedeného u městského soudu pod sp. zn. 17 A 80/2022.

[40] Správní řád výslovně upravuje postup, kdy je správní orgán žádán o učinění úkonu dle části čtvrté správního řádu, ačkoliv pro jeho učinění nejsou splněny podmínky. Takový postup upravuje § 155 odst. 3 správního řádu, podle něhož „*pokud správní orgán shledá, že nelze vydat vyjádření nebo osvědčení, provést ověření nebo učinit sdělení, je povinen o tom na požádání písemně uvědomit dotčenou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly.*“ Citované ustanovení se ve spojení s § 158 odst. 1 správního řádu použije i na tzv. „jiné úkony“, jímž je i souhlas (resp. nesouhlas) dle § 5a zákona o SZPI. Z formulace § 155 odst. 3 správního řádu je přitom zjevné, že v takovém případě správní orgán nevydává rozhodnutí, ale dotčené osobě toliko sdělí (uvědomí ji), že požadovaný úkon neprovede, respektive, že souhlas nevydává.

[41] Inspektor žalovaného v projednávané věci nevydal souhlas z důvodu dosud neukončeného řízení před městským soudem, vedeného pod sp. zn. 17 A 80/2022; v něm mělo být rozhodnuto o tom, zda opatření, na jehož základě bylo stěžovatelce zakázáno uvádět vinařský produkt na trh, bylo vydáno v souladu se zákonem. Ze sdělení dále implicitně vyplývá, že inspektor žalovaného se rozhodl nevztáhnout závěry uvedené ve zrušujícím rozsudku městského soudu č. j. 9 A 65/2022-177 na vinařský produkt, o němž se vede toto řízení. Ve sdělení totiž stěžovatelce oznámil, že plánovanou kontrolu (č. j. SZPI/CP132-1/2023) k výzvě stěžovatelky ze dne 12. 12. 2023 nerozšíří o vinařský produkt, který je předmětem nyní souzené věci.

pokračování

[42] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v některých případech může být složité rozeznat, zda určitý úkon správního orgánu lze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., či zda je v úkonu vyjádřena vůle žalovaného orgánu věci se nezabývat, tzn. nevydat požadovaný úkon, přičemž v takovém případě je třeba domoci se ochrany dotčených práv prostřednictvím žaloby proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. Podobnou situací se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2024, č. j. 8 Afs 45/2024-57; v něm konstatoval: „*Nečinnostní žaloba bude přípustná i v situaci, která představuje svébytnou kombinaci činnosti (uvědomění o nevydání osvědčení) a nečinnosti (faktické nevydání osvědčení) příslušného orgánu (rozsudek NSS z 28. 11. 2022, č. j. 10 As 44/2022-49).*“ Jakkoliv osmý senát rozhodoval na půdorysu žaloby proti nezákonnému zásahu a věc se týkala nevydání osvědčení, vyslovené závěry dopadají i na nyní souzenou věc.

[43] Nejvyšší správní soud konstatuje, že sdělením ze dne 5. 1. 2024 dal inspektor žalovaného toliko najevo vůli nevydat souhlas, a to z důvodu, jenž je časově limitován vydáním rozhodnutí městským soudem ve věci sp. zn. 17 A 80/2022. Sdělení ze dne 5. 1. 2024 nelze v kontextu okolností daného případu proto vnímat jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. s tím, že stěžovatelce byly sděleny důvody nevydání souhlasu dle § 5a zákona o SZPI, čímž byla věc ze strany inspektora žalovaného posouzena a vyřízena, jak konstatoval městský soud. Nejvyšší správní soud dospěl naopak k závěru, že inspektor žalovaného stěžovatelku toliko uvědomil o tom, že dokud trvá řízení před městským soudem, souhlas nevydává. Ve vztahu k výzvě stěžovatelky, již se domáhala vydání souhlasu dle § 5a zákona o SZPI, jakož i rozšíření kontroly v souvislosti s posouzením odstranění závadného stavu, však zůstal fakticky nečinný.

[44] Nejvyšší správní soud při svých úvahách zohlednil též judikaturu, podle níž je správní soud při posuzování nečinnosti oprávněn posoudit též její důvody. V této souvislosti lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS, podle něhož „*[s]kutečnost, že rozhodnutí správního orgánu o přerušení řízení je vyloučeno z přezkoumání soudem v řízení o žalobách proti rozhodnutím [§ 65 a § 70 písm. c) s. ř. s.], nesouvisí s povinností soudu v řízení na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.) zabývat se k žalobní námitce otázkou, zda řízení je přerušeno důvodně.*“ V nyní souzené věci sice nedošlo (ani nemohlo dojít) k přerušení řízení ve smyslu § 64 správního řádu, avšak posouzením věcného obsahu sdělení inspektora žalovaného lze dovodit, že jeho „vyčkávání“ stran procesního vyústění řízení před městským soudem, v sobě skrývá znaky „přerušování řízení“. Vztaheno na nyní souzenou věc – městský soud byl oprávněn zkoumat důvody, kterými inspektor žalovaného svůj zdrženlivý postup odůvodnil.

[45] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelka zvolila správný žalobní typ dle § 79 s. ř. s. (jemuž předcházela žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, které nebylo vyhověno – viz usnesení žalovaného ze dne 17. 1. 2024, č. j. SZPI/CP132-16/2023). Městský soud přitom byl povinen zkoumat, zda byly důvody pro nevydání souhlasu dle § 5a zákona o SZPI důvodné, či nikoliv. Konkrétně měl k námitkám stěžovatelky zkoumat, zda bylo v daném případě nutné vyčkávat výsledku řízení ve věci projednávané městským soudem pod sp. zn. 17 A 80/2022, či zda bylo na místě vydat souhlas již v návaznosti na rozsudek č. j. 9 A 65/2022-177.

[46] Nejvyšší správní soudu dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek městského soudu zrušil. V novém rozhodnutí městský soud rozhodne rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[47] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud podotýká, že městský soud bude v dalším řízení nečinnostní žalobu posuzovat na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud podotýká, že v řízení vedeném u městského soudu pod sp. zn. 17 A 80/2022 došlo k určitému procesnímu vývoji, neboť městský soud rozsudkem ze dne 25. 11. 2024 zrušil rozhodnutí žalovaného ve věci týkající se odvolání proti opatření inspektora žalovaného č. D028-10831/22/C. Tuto skutečnost bude muset městský soud vzít v úvahu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 7. března 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu