



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase, soudce Faisala Husseiniho a soudkyně Lenky Krupíčkové ve věci žalobkyně: **PRAGON, s.r.o.**, sídlem Imrychova 883, Praha 4, zastoupené advokátem Mgr. Michalem Kadlecem, sídlem Rumunská 21/29, Praha 2, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Praze**, sídlem Za Opravnou 300/6, Praha 5, o žalobě proti vyřízení námitek – sdělení žalované ze dne 6. 8. 2024, č. j. SZPI/AZ 151-9/2024, a na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2024, č. j. 15 A 101/2024-101,

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.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se u městského soudu domáhala:

- a. ochrany před nezákonným zásahem, který spatřovala v tom, že vůči ní žalovaná uskutečnila kontrolu podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), která byla zahájena dne 3. 4. 2024 a ukončena protokolem o kontrole ze dne 12. 6. 2024, č. j. P 013-11712/24 (dále jen „Protokol o kontrole“),
- b. prohlášení nezákonnosti aktu žalované s názvem „Vyřízení námitek – sdělení“ ze dne 6. 8. 2024, č. j. SZPI/AZ 151-9/2024 (dále také jen „Vyřízení námitek“), jeho zrušení a vrácení žalované k dalšímu řízení,

- c. prohlášení nicotnosti Vyřízení námitek, a
- d. konstatování, že „*aplikace a použití*“ vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení (dále jen „vyhláška č. 172/2015 Sb.“) vůči žalobkyni je nezákonné, žalovaná je povinna k ní nepřihlížet a je povinna zdržet se vůči žalobkyni její aplikace.

[2] Žalobkyně v žalobě zároveň navrhla, aby městský soud řízení přerušil a předložil věc Ústavnímu soudu s podnětem na zrušení vyhlášky č. 172/2015 Sb.

[3] Městský soud však dospěl k závěru, že žaloba není věcně projednatelná. V části byla opožděná a v části nebyly splněny jiné podmínky řízení.

[4] Podle jeho závěrů vyřízení námitek nemůže být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Samotnými kontrolními zjištěními obsaženými v Protokolu o kontrole ani vyřízením námitek nedochází k zásahu do práv žalobkyně. Provádění kontroly umožňuje inspekčním orgánům zjišťovat skutkový stav věci, aniž by následně muselo dojít k zahájení správního řízení, tj. po provedení kontroly nemusí následovat žádná aktivita správního orgánu v dané věci. V této části námitek [petit vymezený v bodě [1] pod písm. b) a c)] tedy městský soud uzavřel, že není možné se pomocí zásahové žaloby domáhat vyslovení nezákonnosti či nicotnosti vyřízení námitek, jelikož nejde a ani pojmově nemůže jít o nezákonný zásah správního orgánu.

[5] K požadavku žalobkyně formulovaném v bodě [1] pod písm. d) městský soud konstatoval, že správní soudy nemají kompetenci rušit obecně závazné právní předpisy (vyhlášky) nebo jejich jednotlivá ustanovení, tato kompetence náleží výlučně Ústavnímu soudu [čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky]. Městský soud podotkl, že by se v tomto kontextu mohl zabývat pouze otázkou neaplikovatelnosti takového předpisu v konkrétním případě, což ovšem vzhledem k danému žalobnímu typu nebylo možné, jelikož vyhláška nebyla správním orgánem aplikována v podobě konkrétního zásahu do sféry práv a právem chráněných zájmů žalobkyně.

[6] Zatímco ke shora vymezeným částem žaloby městský soud konstatoval nesplnění podmínek řízení z popsanych důvodů, tak ve vztahu k tvrzenému nezákonnému zásahu formulovanému v bodě [1] pod písm. a) zabýval také včasností podané žaloby. Ustanovení § 85 s. ř. s. ukládá žalobci povinnost, aby nežli se obrátí na soud, využil jiné právní prostředky ochrany či nápravy, má-li je k dispozici. Teprve až je bezvysledně vyčerpá, může podat správní žalobu (v daném případě městský soud dospěl k závěru, že s ohledem na daný předmět žaloby žalobkyně takový prostředek k dispozici neměla). Počátek běhu subjektivní lhůty k podání zásahové žaloby je vázán na vědomost žalobce o nezákonném zásahu. Žalobkyně podala žalobu na ochranu před nezákonným zásahem proti samotné kontrole, resp. proti úkonům při ní prováděným. O těchto úkonech se žalobkyně dozvěděla již v průběhu kontroly, nejpozději v době seznámení s Protokolem o kontrole, což bylo dne 21. 6. 2024. Lhůta pro podání zásahové žaloby začala běžet následující den, tedy 22. 6. 2024 a skončila dne 21. 8. 2024. Jelikož však žalobkyně podala žalobu až dne 16. 10. 2024, bylo to až po marném uplynutí lhůty k podání.

pokračování

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

2. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Žalobkyně (nyní *stěžovatelka*) napadla usnesení městského soudu kasační stížností.

[9] Stěžovatelka namítá, že městský soud nesprávně odmítl žalobu, aniž by se zabýval jednotlivými námitkami v ní uplatněnými. Z tohoto důvodu považovala napadené usnesení za nepřezkoumatelné. Zároveň městský soud podle stěžovatelky nevyčerpal celý předmět řízení. Stěžovatelka navíc tvrdí, že městský soud dlouhodobě opomíjí unijní předpisy, které mají aplikační přednost před vnitrostátním právem, a svými postupy překračuje meze pro výkon své pravomoci a rámec unijní úpravy. Za nosný problém celé věci považuje stěžovatelka posouzení a další osud napadené vyhlášky (označené v bodě [1] písm. d), která podle ní koliduje s právem Evropské unie. Stěžovatelka rovněž namítá, že městský soud vůbec nejednal s osobami zúčastněnými na řízení, které stěžovatelka označila v žalobě. Stěžovatelka také soudu vytýká, že žalobu nezaslal žalované k vyjádření a sám za ni vytvářel „obranu“. Podle stěžovatelky také městský soud nesprávně posoudil obsah a návrh žaloby jako ochranu před nezákonným zásahem, ačkoliv stěžovatelka se zcela jednoznačně domáhala ochrany před nezákonným rozhodnutím žalované.

[10] S ohledem na výše uvedené se stěžovatelka domnívá, že napadené usnesení trpí vadami a jako takové je navrhuje zrušit a vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaná ve vyjádření sděluje, že se plně ztotožňuje se závěry městského soudu. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

3. Právní hodnocení

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

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

[14] Vzhledem ke kvalitě argumentace použité v nyní podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížnost je na samé hranici přípustnosti. Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby byla kasační stížnost způsobilá k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu. V žádném případě pak nepostačuje, aby kasační stížnost pouze doslovně opakovala žalobní námitky. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, „*kasační stížnost, která beze změny opakuje žalobní tvrzení a nijak nereaguje na argumentaci krajského soudu, neobsahuje důvody podle § 103 s. ř. s., a bude proto jako nepřípustná odmítnuta (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Vyzývat stěžovatele k odstranění této vady (§ 109 odst. 1 s. ř. s.) není v takové situaci namístě. [...] V kasačním řízení je stanoveno povinné zastoupení advokátem především proto, aby kasační stížnosti byly sepsány*“.

právním profesionálem a byly argumentačně na úrovni. Pokud by se povinné zastoupení v kasačním řízení mělo vyčerpat tím, že advokát provede v textu žaloby výše popsané kosmetické změny a označí ji za kasační stížnost, stalo by se pouhou formalitou. O formalitu ale zákonodárci nešlo: naopak smyslem bylo umožnit v kasačním řízení pokud možno kvalifikovanou polemiku s argumentací krajského soudu. Tato polemika může být méně nebo více zdařilá; vždy však musí být z textu kasační stížnosti patrná alespoň nějaká snaha o to, reagovat na konkrétní závěry krajského soudu, zdůraznit přílehavou judikaturu a přesvědčivě prezentovat ty žalobní argumenty, které žalobce pokládá za nejpádnější. V každém případě musí být z kasační stížnosti patrné alespoň to, že advokát napadený rozsudek četl. Z nynější kasační stížnosti to ale poznat nelze.“

[15] Situace popsaná výše nastala z velké míry i v případě stěžovatelky, která nejenže v podstatné části kasační stížnosti jen opakuje své žalobní námitky, kdy tyto části jsou slovo od slova odcitované přímo z textu žaloby, případně ze sdělení zaslané stěžovatelkou žalované dne 11. 4. 2024. Nejvyšší správní soud tedy vypořádal pouze námitky, které směřují k důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a které jsou zároveň přípustné.

[16] Nejvyšší správní soud totiž zdůrazňuje, že v posuzovaném případě stěžovatelka kasační stížností napadla usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. Takové kasační stížnosti lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí podle § 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.

[17] Stěžovatelka podle obsahu přípustné argumentace namítá nepřezkoumatelnost napadeného usnesení pro nedostatek důvodů spočívající v tom, že městský soud nevypořádal všechny žalobní námitky a opominul rozhodnout o petitu žaloby v části „*Aplikace vyhlášky č. 172/2015 vůči stěžovatce*“.

[18] Předně lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 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 – meritorní projednání žaloby nebylo zčásti možné pro nesplnění podmínek řízení a zčásti proto, že byla podána opožděně. Proto se městský soud věcným námitkám žaloby správně nevěnoval.

[19] Namítá-li stěžovatelka, že městský soud nesprávně vymezil předmět řízení napadeného usnesení a že nezohlednil obsah žaloby, nelze s tímto názorem souhlasit.

pokračování

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 As 2/2009-197). Městský soud v žalobě identifikoval několik petitů (viz zejména s. 47 až 49 žaloby a jejich doslovné zopakování na s. 51 až 53 kasační stížnosti), ke kterým se postupně srozumitelným a přezkoumatelným způsobem vyjádřil.

[20] Tak například k problematice „*Aplikace vyhlášky č. 172/2015 Sb. vůči žalobci*“ se městský soud vyjádřil v bodech 11 a 12 napadeného usnesení. To se týká i argumentace o přednosti unijního práva (opět body 11, s podrobným odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2023, č. j. 8 As 239/2022-140, přijatý rovněž ve věci stěžovatelky). Nepřiléhavá je argumentace, že městský soud „*nezohlednil, že žaloba ze dne 9. 10. 2024 směřuje zejména do budoucna*“. Městský soud se totiž musel primárně zabývat tím, k čemu již došlo (či mělo dle stěžovatelky dojít), nikoli hypotetickými budoucími ději, zejména pak s přihlédnutím k tomu, že v tvrzených úkonech a jevech nebylo možné spatřovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[21] Pokud jde o posouzení včasnosti žaloby, stěžovatelka k odůvodnění napadeného usnesení nevznáší žádné konkrétní námitky a v podstatě s ním adresně nepolemizuje. Pouze pro úplnost tak Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud danou problematiku vypořádal dostatečným způsobem. Odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS, dle kterého subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby je vždy vázána na vědomost žalobce o nezákonném zásahu. Jestliže došlo k vyčerpání jiných prostředků ochrany nebo nápravy před podáním žaloby, subjektivní lhůtu je třeba vztahovat k vědomosti žalobce o vyřízení tohoto prostředku, nevedlo-li toto vyřízení k ochraně či nápravě, případně k okamžiku marného uplynutí lhůty pro jeho vyřízení. Při posuzování včasnosti žaloby je tedy nutné posoudit přípustnost jiných prostředků nápravy a ochrany (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 98/2015-32). Stěžovatelka podala žalobu na ochranu před nezákonným zásahem proti kontrole, resp. proti úkonům při ní prováděných. O těchto úkonech se žalobkyně dozvěděla již v průběhu kontroly, nejpozději v době seznámení s Protokolem o kontrole, což bylo dne 21. 6. 2024, tedy tento okamžik je rozhodný pro počátek běhu subjektivní lhůty pro podání žalob (nebyly zde přitom prostředky ochrany či nápravy, které by bylo třeba před podání žaloby vyčerpat) – k těmto závěrům dospěl městský soud v návaznosti na judikaturu citovanou v tomto odstavci a závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016-28, přičemž proti tomu stěžovatelka, jak již bylo řečeno, ničeho konkrétního nenamítá. Dle městského soudu tedy lhůta pro podání žaloby počala běžet následující den, tj. 22. 6. 2024 a skončila dne 21. 8. 2024. Jelikož však stěžovatelka podala žalobu až dne 16. 10. 2024, bylo to dle městského soudu až po marném uplynutí lhůty k podání. Proto v této části městský soud odmítl žalobu pro opožděnost a, jak už bylo uvedeno, s tím stěžovatelka nijak nepolemizuje.

[22] 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 požadovala stěžovatelka v nyní projednávané věci. Proto městský soud nerozhodoval o účasti navržených osob zúčastněných na řízení, stejně tak nerozhodoval o návrhu na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu s podnětem na zrušení vyhlášky č. 172/2015 Sb. Jelikož také byly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby, nebylo s ohledem na okolnosti věci nutné, aby městský soud žalobu zasílal k vyjádření žalované. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že v tom, že městský soud s ohledem na okolnosti věci nezaslal žalované žalobu k vyjádření, nelze shledat, že by „*sám tvořil obranu za žalovaného*“ a porušil tím pravidla spravedlivého procesu. Pokud totiž městský soud dospěl k závěru o nutnosti žalobu odmítnout, jelikož ta neskytala prostor pro její věcné projednání, nelze v jeho postupu shledat pochybení; to zejména v situaci, kdy stěžovatelka neuvádí, jak konkrétně tím městský soud porušil její práva.

4. Závěr a náklady řízení

[23] 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.

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

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

V Brně dne 13. března 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu