U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Bidfood Czech Republic s.r.o.**, IČO: 28234642, se sídlem V Růžovém údolí 553, Mikovice, 278 01 Kralupy nad Vltavou, zastoupen Mgr. Ivou Zothovou, advokátkou, se sídlem Lindleyova 2686/1, 160 00 Praha 6 - Dejvice, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy** se sídlem Slezská 100/7, 120 56 Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 6. 2016, č. j. SVS/2016/070853-G, o nesouhlasu Městského soudu v Praze s postoupením věci,

takto:

K řízení **je** místně **příslušný** Krajský soud v Ostravě.

Odůvodnění:

[1] Žalobce se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a proti nezákonnému zásahu, podanou dne 27. 7. 2016 Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) proti žalovaným: I. Krajské veterinární správě Státní veterinární správy pro Moravskoslezský kraj a II. Ústřední veterinární správě Státní veterinární správy, domáhal:

a) zrušení opatření Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Moravskoslezský kraj (dále jen „krajská veterinární správa“) ze dne 3. 6. 2016, jímž bylo žalobci nařízeno zdržet se manipulace se zásilkou vajec (která je v opatření blíže specifikována) do doby ověření zdravotní nezávadnosti (dále jen „opatření krajské veterinární správy“),
b) zrušení rozhodnutí žalované ze dne 17. 6. 2016, č. j. SVS/2016/070853-G, jímž byly zamítnuty námitky žalobce proti opatření krajské veterinární správy (dále jen „napadené rozhodnutí“),
c) prohlášení opatření krajské veterinární správy za nezákonné,
d) prohlášení napadeného rozhodnutí za nezákonné.

[2] Krajský soud usnesením ze dne 10. 8. 2016, č. j. 22 Ad 12/2016 – 19, vyloučil k samostatnému projednání a rozhodnutí žalobu proti napadenému rozhodnutí žalované. Následně usnesením ze dne 15. 9. 2016, č. j. 22 Ad 15/2016 – 21, postoupil věc týkající se vyloučené části žaloby Městskému soudu v Praze. Vycházel přitom ze závěru, že správním orgánem, který vydal rozhodnutí v prvním stupni, je žalovaná se sídlem v Praze,

proto je k rozhodnutí ve věci podle § 7 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), příslušný Městský soud v Praze (dále jen „městský soud").

[3] Městský soud nesouhlasil s postupem krajského soudu, a proto dne 19. 12. 2016 věc předložil ve smyslu ustanovení § 7 odst. 5 s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o místní příslušnosti. K tomu uvedl, že opatření krajské veterinární správy bylo vydáno podle § 53 odst. 1 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), v rozhodném znění (dále jen „veterinární zákon"). Předmětné opatření se oznámí kontrolované nebo povinné osobě dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád"), a lze proti němu podat námitky, které nemají odkladný účinek. Krajská veterinární správa může těmto námitkám vyhovět, nebo je předložit Ústřední veterinární správě, jejíž rozhodnutí je konečné a doručuje se kontrolované osobě.

[4] Dle městského soudu je opatření podle § 53 odst. 1 veterinárního zákona rozhodnutím v materiálním smyslu, kterým je rozhodováno o právech a povinnostech kontrolované osoby (zde zákaz manipulace se zásilkou vajec). Na tom nic nemění skutečnost, že se na uvedené opatření neuplatní zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"). Přesto je zřejmé, že opatření je rozhodnutím v prvním stupni a rozhodnutí žalované představuje rozhodnutí odvolacího orgánu, které je konečné. Obě rozhodnutí tvoří jeden celek, přičemž i veterinární zákon používá pojem „řízení o opatření", a předpokládá tak určitý proces završený rozhodnutím žalované.

[5] Městský soud na podporu svého názoru odkazuje na obdobnou úpravu obsaženou v § 5 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o zemědělské a potravinářské inspekci"), kdy opatření dle uvedeného ustanovení považoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 6. 2010, č. j. 7 As 33/2010 – 99, za rozhodnutí v materiálním smyslu. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2009, č. j. 2 As 74/2009 – 122, je rozhodnutím i opatření obsažené v kontrolním protokolu, které bylo učiněno dle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů").

[6] Městský soud uzavřel, že s ohledem na shora uvedené je prvostupňovým orgánem, který ve věci rozhodl, krajská veterinární správa, a místně příslušný je tudíž krajský soud.

[7] Žalobce k otázce místní příslušnosti uvedl, že její vyřešení nechává na posouzení Nejvyššího správního soudu, nicméně považuje za důležité zodpovězení otázky charakteru opatření dle § 53 odst. 1 veterinárního zákona. Správní a soudní praxe není jednotná ve vztahu k posouzení předmětného opatření jako rozhodnutí v materiálním smyslu, či jako bezprostředního zásahu. Proto žádá Nejvyšší správní soud, aby uvedenou nejasnost odstranil a rozhodnutí řádně odůvodnil.

[8] Žalovaná se ve stanovené lhůtě nevyjádřila.

[9] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. *[n]estanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti*.

[10] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že předmětem řízení, v rámci něhož vyvstal spor o místní příslušnost správních soudů, je žaloba proti napadenému rozhodnutí žalované, kterou krajský soud vyloučil k samostatnému projednání a rozhodnutí. Ostatní žaloby, resp. žalobní návrhy obsažené v žalobě ze dne 27. 7. 2016 (viz bod [1] tohoto usnesení), krajský soud nevyloučil a ponechal si je k projednání a rozhodnutí.

[11] Pro posouzení místní příslušnosti je nezbytné, aby se Nejvyšší správní soud zabýval i povahou opatření krajské veterinární správy, a musí tedy vyhovět žádosti žalobce a určit, zda je dané opatření rozhodnutím, či nikoliv. Od toho se totiž nutně odvíjí i místní příslušnost soudu. Pokud by opatření inspektora krajské veterinární správy nebylo rozhodnutím, pak je třeba zamyslet se i nad povahou napadeného rozhodnutí (ve smyslu § 65 s. ř. s.), které mohlo být a) samostatně přezkoumatelným rozhodnutím vydaným *de facto* „v prvním stupni“, b) nebo pouze výsledkem vyčerpání prostředků nápravy proti nezákonnému zásahu, a tedy samostatně nepřezkoumatelným v soudním řízení. Dle § 7 odst. 2 by byl příslušný k projednání a rozhodnutí věci buď a) městský soud, nebo b) krajský soud. Jestliže je však již samotné opatření krajské veterinární správy dle § 53 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona rozhodnutím v materiálním smyslu, jak uvádí městský soud, byl by místně příslušný soud podle sídla krajské veterinární správy, tedy krajský soud.

[12] Podle § 53 odst. 1 veterinárního zákona [*ú]řední veterinární lékaři orgánů veterinární správy a veterinární lékaři Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra, popřípadě jimi zřízených organizačních složek státu pověření výkonem státního veterinárního dozoru (dále jen „veterinární inspektor“), jsou oprávněni při jeho výkonu,*
a) na místě znehodnotit živočišné produkty, které nejsou zdravotně nezávadné, anebo nařídit jejich znehodnocení a neškodné odstranění, a to na náklad kontrolované osoby,
b) pozastavit, omezit nebo zakázat výrobu, zpracování nebo uvádění živočišných produktů do oběhu, jestliže nejsou dodržovány podmínky a požadavky stanovené tímto zákonem, zvláštními právními předpisy26) nebo předpisy Evropské unie na živočišné produkty a zacházení s nimi,
c) pozastavit výrobu, zpracování nebo uvádění živočišných produktů do oběhu na přiměřenou dobu při podezření, že nejsou zdravotně nezávadné.

[13] V projednávaném případě příslušný veterinární inspektor krajské veterinární správy uložil žalobci pozastavit zásilku vajec a zákaz jakékoliv manipulace s ní do doby ověření zdravotní nezávadnosti. Jedná se tedy o opatření dle písm. c) citovaného ustanovení a v tomto rozsahu se bude Nejvyšší správní soud zabývat jeho povahou.

[14] Dle § 53 odst. 2 písm. b) veterinárního zákona *krajská veterinární správa ukončí opatření uložené podle odstavce 1 písm. c), pokud kontrolovaná osoba prokáže, že živočišné produkty jsou zdravotně nezávadné*. Podle odst. 3 písm. b) téhož ustanovení je veterinární inspektor povinen pořizovat protokol o opatření podle odstavce 1.

[15] Dále § 76 odst. 4 písm. a) veterinárního zákona stanoví, že správní řád se neuplatní *v řízení o opatření podle § 13 odst. 3 a podle § 53 odst. 1, které veterinární inspektor ústně oznámí kontrolované nebo povinné osobě podle kontrolního řádu; o svých zjištěních a nařízených opatřeních pořídí záznam, jehož kopii předá kontrolované nebo povinné osobě. Kontrolovaná osoba může proti tomuto opatření podat námitky, a to do záznamu o tomto opatření, anebo písemně nejpozději do 3 dnů ode dne předání záznamu. Podané námitky nemají odkladný účinek. Podaným námitkám může zcela vyhovět krajská veterinární správa; neučiní-li tak, předloží námitky bez odkladu Ústřední veterinární správě, jejíž rozhodnutí je konečné a doručuje se kontrolované osobě.*

[16] V daném případě je nesporné, že opatření krajské veterinární správy bylo sice uloženo v souvislosti s kontrolou prováděnou dle kontrolního řádu, nicméně jako samostatné opatření podle veterinárního zákona, aniž by bylo součástí protokolu o kontrole. Kontrolním řádem byl nahrazen zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen „zákon o státní kontrole“). Nejvyšší správní soud ve vztahu k zákonu o státní kontrole opakovaně vyslovil, že protokolem o kontrole se kontrolovanému žádné povinnosti neukládají, stejně jako se mu neukládají ani rozhodnutím o případných námitkách proti protokolu, a nejedná se proto o rozhodnutí v materiálním smyslu, které by bylo přezkoumatelné v soudním řízení správním (srov. rozsudky ze dne 25. 9. 2007, č. j. 4 Ads 32/2007 - 36, ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009 - 30, ze dne 24. 4. 2013, č. j. 3 Aps 9/2012 - 29, či ze dne 6. 2. 2014, č. j. 9 As 132/2013 - 87). Zároveň však vychází z toho, že *„nelze přistupovat stejným způsobem k případu, kdy je v kontrolním protokolu ukládána kontrolovanému subjektu nějaká povinnost, jako k případu, kdy protokol obsahuje toliko skutková zjištění plynoucí z provedené kontroly“* (rozsudek ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 As 90/2011 - 42), což potvrdil i v rozsudku ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 As 152/2012 - 43, v němž vyslovil, že soudní přezkum rozhodnutí o námitkách dle § 18 zákona o státní kontrole Nejvyšší správní soud připouští v případech, *„kdy bylo kontrolním protokolem kontrolované osobě přímo uloženo i konkrétní opatření (k nápravě), resp. byla v rámci protokolu přímo uložena kontrolované osobě povinnost, přičemž oprávnění k uložení takové povinnosti vyplývalo v souvislosti s prováděním kontroly pro kontrolní orgán ze zvláštního právního předpisu“*. Jelikož smysl kontrolního zjištění zachyceného v protokolu o kontrole (z něhož Nejvyšší správní soud vyvodil závěr, že nedochází k zásahu do práv a povinností kontrolovaného subjektu) se v režimu kontrolního řádu nijak nezměnil, je třeba vztáhnout citované závěry týkající se zákona o státní kontrole i na kontrolní řád (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016 - 28, v němž je odkazováno na shora uvedené závěry, přestože je zde rovněž aplikován kontrolní řád).

[17] V nyní projednávaném případě ovšem veterinární zákon obsahuje speciální úpravu formy samotného opatření dle § 53 odst. 1 a opravného prostředku, a toto opatření tudíž není součástí kontrolního protokolu [je obsaženo v samostatném záznamu - § 76 odst. 4 písm. a) veterinárního zákona]. I o námitkách se rozhoduje dle speciálního ustanovení obsaženého ve veterinárním zákoně (nikoliv dle kontrolního řádu). Povahu obou těchto úkonů správních orgánů je proto třeba posoudit samostatně (konečně žalobce nenapadal žalobou protokol o kontrole vydaný dle kontrolního řádu ani rozhodnutí o námitkách proti tomuto protokolu).

[18] Vymezením, které úkony jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., a které jimi naopak nejsou, se rozšířený senát zabýval v prvé řadě v usnesení ze dne 16. 11.

2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, ve věci provedení záznamu do katastru nemovitostí, kde mimo jiné uvedl: „*Formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice „rozhodnutí" ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). (...) Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona). Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*"

[19] Dále je třeba poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, publ. pod č. 2725/2013, ve věci souhlasů podle stavebního zákona. V bodech [24], [30] a [31] soud dovodil, že pokud úkony správního orgánu nejsou vydávány ve správním řízení, nejde o rozhodnutí napadnutelná žalobou podle § 65 s. ř. s. Dále uvedl: „*Rozšířený senát tak může tuto otázku uzavřít konstatováním, že ačkoliv souhlasy vydávané dle stavebního zákona mohou zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti a naplňují tak materiální stránku rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., pro nedostatek předepsané formy se nemůže jednat o rozhodnutí dle výše uvedeného ustanovení zákona.*"

[20] Judikatura Nejvyššího správního soudu se tedy kloní k tomu, že prvotním kritériem pro posouzení rozdílu mezi rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a faktickým úkonem podle § 82 s. ř. s. jsou formální znaky; teprve následně lze s náležitým odůvodněním užít materiálního hlediska k překvalifikování úkonu, jenž se formálně jeví jinak. Odrazový můstek pro posouzení povahy určitého aktu státní správy jako rozhodnutí, či naopak faktického úkonu, představuje tedy vždy jeho forma (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016 - 39). V daném případě převažují formální znaky, jež svědčí pro to, že napadený akt má charakter faktického pokynu. O opatření inspektora krajské veterinární správy se sice pořizuje písemný záznam, jeho primární formou je však ústní oznámení, jak plyne z dikce 76 odst. 4 písm. a) veterinárního zákona. Již okamžikem ústního oznámení nastávají účinky předmětného opatření, nikoliv až jeho písemným záznamem. Zákon ani nestanoví žádné obsahové náležitosti tohoto záznamu a výslovně vylučuje použití správního řádu.

[21] Z materiálního hlediska opatření, kterým inspektor krajské veterinární správy uložil žalobci povinnost zdržet se do prověření zdravotní nezávadnosti vajec jakékoliv manipulace se zásilkou vajec, nepochybně do práv žalobce zasáhlo stejně intenzivně, jako kdyby vydal správní rozhodnutí téhož obsahu. Nejedná se zde přitom o situaci, kdy podle

zákonné úpravy mělo být ve věci vydáno rozhodnutí, a správní orgán jen v důsledku nesprávné aplikace právní úpravy zasáhl do práv žalobce neformálním úkonem; v takovém případě by jistě bylo užití materiálního korektivu vhodné (srov. již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Aps 3/2008 - 98).

[22] Z § 53 odst. 1 veterinárního zákona plyne, že veterinární inspektor je v rámci prováděné kontroly, a tedy i při uložení opatření, v postavení vykonavatele státního veterinárního dozoru. Právě při výkonu správního dozoru je často třeba ukládat faktické pokyny, které nemají formu rozhodnutí. Prostřednictvím těchto pokynů příslušné osoby plní dozorovou funkci státu. Z povahy věci se nejedná o žádný formalizovaný výstup vydávaný ve formalizovaném správním řízení. Při provádění dozorové činnosti je naopak třeba připustit možnost pověřené osoby zasáhnout bezprostředně na místě na základě učiněných zjištění. Děje se tak mimo obvyklé prostory výkonu veřejné správy, kde není místo pro podrobný formalizovaný postup dle procesních předpisů. Materiálně se pak může jednat jedině o faktický úkon úřední osoby v postavení vykonavatele správního dozoru. Jde o pokyn spočívající ve vyslovení zákazu nebo příkazu, který je pro jeho adresáta závazný. Lze jej učinit v případě, že je obsahově jasný a ukládá se na podkladě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Typicky se tak děje ještě před ukončením kontroly, neboť na její výsledky bude navazovat vydání rozhodnutí ve formální podobě a v příslušném procesním režimu. Faktický úkon je naopak činěn při samotném výkonu kontroly, kdy je třeba okamžitě a účinně jednat a předejít možnému, bezprostředně hrozícímu nebezpečí, případně je odvrátit a zabránit vzniku škod apod., např. okamžitě pozastavit distribuci výrobku, jehož zdravotní nezávadnost není doložena, ke konečnému spotřebiteli. Přesně k takovému účelu přitom slouží opatření dle § 53 odst. 1 veterinárního zákona.

[23] Nejvyšší správní soud se dosud povahou opatření dle § 53 odst. 1 veterinárního zákona nezabýval, a nezbylo mu tedy než provést vlastní posouzení této otázky, jak učinil shora. Dospěl přitom k závěru, že se jedná o faktický pokyn, nikoliv rozhodnutí v materiálním smyslu. Jestliže městský soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která se zabývala opatřeními ukládanými v režimu jiných zákonů, nebrání to autonomnímu hodnocení dané otázky v nyní řešeném sporu.

[24] V rozsudku ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 – 90, se Nejvyšší správní soud zabýval povahou opatření k nápravě zjištěného stavu postupem dle § 40 zákona o ochraně osobních údajů, které bylo součástí kontrolního protokolu vydaného dle zákona o státní kontrole. Dospěl k závěru, že v případě uvedeného opatření *„jde o ukládání právní povinnosti cestou individuálního správního aktu – rozhodnutí“*, které splňuje podmínky vyplývající z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Následně se Nejvyšší správní soud v téže věci, v druhém rozsudku ze dne 8. 10. 2009, č. j. 2 As 74/2009 – 122 (poté co Městský soud rozhodl opakovaně po zrušení jeho rozhodnutí citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu), zabýval otázkou procesního režimu a možných opravných prostředků proti uvedenému opatření. Jak bylo již uvedeno, jedná se o opatření ukládané dle odlišné právní úpravy.

[25] Co se týče odkazovaného rozsudku ze dne 9. 6. 2010, č. j. 7 As 33/2010 – 99, v něm se Nejvyšší správní soud zabýval povahou opatření dle § 5 zákona o zemědělské a potravinářské inspekci, o němž má být vyhotoven protokol, přičemž uvedl, že tento

protokol musí mít náležitosti protokolu dle § 15 odst. 1 a 2 zákona o státní kontrole. Zároveň nesouhlasil s posouzením provedeným v přezkoumávaném rozsudku, „*že opatření vydaná podle ust. § 5 zákona o inspekci jsou bezformálními úkony správních orgánů, které nemají povahu rozhodnutí ve smyslu správního řádu a že se na postup při jejich vydání a jejich obsahové náležitosti nevztahuje správní řád*“. Konstatoval, že „*[v] dané věci bylo uloženo opatření podle ust. § 5 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci, podle kterého inspektor na základě výsledků provedené kontroly uloží opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Opatřením správního orgánu byla stěžovateli uložena povinnost, a proto je nutné toto opatření považovat za rozhodnutí, tj. úkon správního orgánu, jímž se v určité věci zakládají povinnosti jmenovitě určené osobě*“. Nelze ovšem odhlédnout od skutečnosti, že v citované věci dotčená právní úprava (na rozdíl od opatření dle § 53 odst. 1 veterinárního zákona) nevylučovala použití správního řádu.

[26] Přestože shora odkazované akty byly judikaturou tohoto soudu označeny jako rozhodnutí, lze shledat jisté odlišnosti oproti opatření dle § 53 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona, které vedly Nejvyšší správní soud k samostatnému posouzení nastolené otázky, jak bylo vyloženo výše. Soud přitom vycházel z právního názoru vyjádřeného až následně po vydání uvedených rozhodnutí v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č.j. 2 As 86/2010 - 76 (viz shora bod [19]).

[27] Na uvedených závěrech nic nemění ani skutečnost, že zákon obsahuje určitý „opravný prostředek“ proti předmětnému opatření, kterým jsou námitky dle § 76 odst. 4 písm. a) veterinárního zákona. Existence prostředku ochrany nedělá z faktického úkonu automaticky rozhodnutí v materiálním smyslu. I odborná literatura připouští existenci faktických úkonů s vlastním „opravným prostředkem“ (srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4. S. 1106). Možnost podání námitek tudíž nemá vliv na závěr, že opatření dle § 53 odst. 1 veterinárního zákona má povahu zásahu, který je možné napadnout žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s. Obrana prostřednictvím tohoto institutu je rovněž z hlediska včasnosti účelnější, neboť soudu přísluší takovou žalobu projednat přednostně (§ 56 odst. 3 s.ř.s.).

[28] Na tomto místě je třeba vyřešit také povahu rozhodnutí o námitkách § 76 odst. 4 písm. a) veterinárního zákona, neboť to je předmětem přezkumu ve věci, o níž se vede nyní projednávaný spor o místní příslušnost. Nejvyšší správní soud má za to, že námitky jsou pouze prostředkem nápravy ve smyslu § 85, který musí žalobce vyčerpat před podáním zásahové žaloby, a rozhodnutí o nich proto není samostatně soudně přezkoumatelné dle § 65 a násl. s. ř. s.

[29] S ohledem na výše uvedené tedy může být soudní ochrana proti opatření dle § 53 odst. 1 veterinárního zákona poskytnuta formou zásahové žaloby, ale až po vydání rozhodnutí o námitkách, kdy lhůta pro podání žaloby počne plynout jeho doručením. Rozhodnutí o námitkách však nelze považovat za samostatně přezkoumatelné rozhodnutí. Nelze totiž připustit v konečném důsledku dvojkolejný a vzájemně nezávislý soudní přezkum, kdy by se dotčená osoba mohla u jednoho soudu bránit žalobou na nezákonný zásah proti samotnému opatření, a u jiného místně příslušného soudu napadat rozhodnutí o námitkách proti témuž opatření (jako rozhodnutí vydané „v prvním stupni“). Přesně k

takovému důsledku však vedl postup krajského soudu, který celou věc rozdělil, část si ponechal k rozhodnutí a část postoupil městskému soudu.

[30] Krajský soud nesprávně žalobu proti rozhodnutí o námitkách vyloučil k samostatnému projednání a postoupil ji městskému soudu, neboť si měl nejdříve ujasnit, jakým typem žaloby a proti kterému aktu správních orgánů žalobce brojí. Přestože žalobci zjevně nebylo zřejmé, jakým typem žaloby se má proti opatření dle § 53 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona bránit, a toto posouzení nechal na soudu, když žaloba obsahovala čtyři různé žalobní návrhy, bylo nezbytné, aby soud rozhodl o všech návrzích takto uplatněných. Jinými slovy, jestliže soud shledá přípustným a meritorně projednatelným pouze jeden z návrhů žalobce, které spolu skutkově i právně jsou neoddělitelně spjaty, ostatní bude muset z povahy věci formálně odmítnout. Rozdělení věci a postoupení části jinému soudu tak bylo předčasné. Krajský soud měl v prvé řadě vyřešit, která žaloba je přípustná, a která nikoliv (podle petitu bylo nutné považovat podání žalobce za čtyři samostatné žalobní návrhy, čili čtyři žaloby – k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ans 21/2012 - 42 a č. j. 10 Afs 151/2015 - 27), případně jeho podání upřesnit podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (jestliže by měl za to, že některý z petitů neodpovídá obsahu žaloby). Teprve až měl najisto postaveno, jakou žalobu (ve smyslu žalobních typů) v daném případě žalobce podal, čeho se domáhá, a jestli je přípustná, mohl se zabývat místní příslušností k projednání takové žaloby a případně ji postoupit jinému místně příslušnému soudu. Návrhy žalobce se z povahy věci navzájem vylučují, proto bylo předně třeba posoudit přípustnost podaných žalob. Nepřípustnou žalobu by mohl krajský soud sám odmítnout. Postupem krajského soudu však nastala situace, kdy krajský soud již rozhodl o žalobě proti opatření krajské veterinární správy, které považoval za nezákonný zásah (jak Nejvyšší správní soud ověřil v příslušné evidenci), a žalobu směřující proti navazujícímu aktu, jímž nadřízený orgán nevyhověl námitkám podaným proti tomuto nezákonného zásahu, ponechal nelogicky samostatnému přezkumu, takže zůstala „viset ve vzduchu“. Krajský soud, jako soud příslušný k meritornímu projednání věci, ale měl rozhodnout o všech návrzích žalobce, které skutkově i právně spolu byly neoddělitelně spjaty, a pochybil, když část z nich vyloučil a postoupil městskému soudu.

[31] S ohledem na výše uvedené shledal Nejvyšší správní soud nesouhlas městského soudu s postoupením věci důvodným, a proto rozhodl podle § 7 odst. 5 s. ř. s. tak, že k řízení je místně příslušný Krajský soud v Ostravě. Tímto rozhodnutím Nejvyššího správního soudu jsou soudy vázány.

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

V Brně dne 22. února 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu