



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **F. W. T., spol. s r.o.**, zastoupený JUDr. Milošem Profousem, advokátem se sídlem V Jámě 1, Praha 1, proti žalované **Státní zemědělské a potravinářské inspekci**, inspektorát v Praze, se sídlem Za Opravnou 4, Praha 5, o žalobě proti úkonům žalovaného: 1) opatření č. C 01 a č. D 01 až 08, uloženo v protokolu č. P 040-10103/03 ze dne 3. 12. 2003 ve znění dodatku tohoto protokolu ze dne 4. 12. 2003; 2) rozhodnutí č. j. 2116/1/2003/S ze dne 12. 12. 2003; 3) rozhodnutí č. j. 1646/1/2003-OK ze dne 22. 12. 2003; 4) Opatření – zákaz č. P 004-10103/04/C01, uloženo v protokolu č. P 004-10103/04 ze dne 13. 1. 2004; 5) opatření č. P 004-10103/04/D 01 až D 05, uloženo v protokolu č. P 004-10103/04 ze dne 13. 1. 2004, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2004, č. j. 6 Ca 28/2004-44,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2004 č. j. 6 Ca 28/2004-44 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti v záhlaví uvedeným úkonům žalované.

Napadenými úkony žalované bylo po provedení kontroly dodržování povinností stanovených zákonem č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, zakázáno uvádět do oběhu zboží „sušené houby – Ucho Jidášovo“ v množství 2279 kusů, tyto potraviny měly být žalobcem staženy z distribuční a obchodní sítě, stěžovatel měl pokračovat v jejich mikrobiologickém ověřování a žalovaný správní orgán průběžně informovat o výsledcích i o dalších souvisejících skutečnostech. Uvedená opatření byla uložena dle § 5 odst. 1 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci. Proti opatřením bylo možno podat do tří dnů námitky, o kterých měl rozhodnout ředitel inspektorátu. Ředitelka inspektorátu v rozhodnutí z 12. 12. 2003 neshledala námitky důvodnými a nevyhověla jim. O námitkách k protokolu a jeho dodatku rozhodla inspektorka žalovaného, rovněž jim nevyhověla.

Městský soud v Praze v odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), která upravují pravomoc a působnost soudů ve správním soudnictví. Ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. vylučuje ze soudního přezkumu úkony správního orgánu, které jsou předběžné povahy, žalobu proti takovým úkonům je soud povinen odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. c) s. ř. s. Za takové úkony považoval Městský soud v Praze i napadená opatření a rozhodnutí žalované. Městský soud v Praze shrnul obsah napadených úkonů a dospěl k závěru, že uvedenými opatřeními byly stěžovateli uloženy určité povinnosti, které v zájmu ochrany spotřebitele zasáhly do obvyklé obchodní činnosti stěžovatele, nicméně se jednalo o zajištění okamžitého řešení zjištěných nedostatků a sama o sobě nezpůsobila změnu v právech a povinnostech stěžovatele. Stěžovatel měl nadále možnost expedovat zboží, u kterého nebyly zjištěny závady, nebylo rozhodnuto o propadnutí zboží. Uložená opatření představovala podklad pro případné zahájení správního řízení, proto jsou úkonem předběžné povahy. Ani v případě rozhodnutí o námitkách proti těmto opatřením se nemůže jednat o konečné rozhodnutí o právech a povinnostech stěžovatele.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Dle jeho názoru Městský soud v Praze pominul povahu napadených rozhodnutí a dále kogentní ustanovení zákona č. 146/2002 Sb. Podle § 5 odst. 4 zák. č. 146/2002 Sb. lze proti uvedeným opatřením podat námitky, o kterých rozhoduje ředitel inspektorátu. Jeho rozhodnutí o námitkách je konečné, dle § 5 odst. 4 zák. č. 146/2002 Sb. však tímto není dotčeno právo uplatnit přezkoumání soudní cestou. Městský soud v Praze dovedl nepřipustnost přezkumu v rozporu s tímto ustanovením, bez uvedení relevantních důvodů. Napadená rozhodnutí a opatření způsobila zásadní změnu v právech a povinnostech stěžovatele, neboť jimi byla uložena řada povinností, které stěžovatel musel bezodkladně splnit, přestože s nimi nesouhlasil. V opačném případě by mu hrozilo uložení pokuty dle § 11 a násl. zák. č. 146/2002 Sb. a to až do výše 1 – 3 miliony Kč, což vyvrací argumentaci Městského soudu v Praze, že opatření nemění sama o sobě práva a povinnosti kontrolované osoby. Stěžovatel spatřuje právě ve skutečnosti, že zákon č. 146/2002 Sb. sankcionuje nedodržení jednotlivých opatření, důkaz závazného stanovení práv a povinností jejich prostřednictvím. Předběžný charakter napadených rozhodnutí a opatření není doložitelný žádným zákonným ustanovením, Městský soud v Praze svůj závěr přesvědčivě neodůvodnil. V případě, že by uložena opatření neměnila práva a povinnosti

kontrolovaného subjektu, bylo by jejich ukládání nefunkční a právně bezvýznamné, nebylo by možno uložit za jejich nesplnění finanční postih. Městský soud v Praze v rozporu se zákonem odmítl poskytnout soudní ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

Stěžovatel byl na základě uložených opatření nucen stáhnout potraviny z oběhu, v mezidobí u těchto potravin uplyne doba minimální trvanlivosti, vznikne tak poměrně rozsáhlá majetková újma. Další rozhodnutí správního orgánu nenásledovalo a ani následovat nemohlo, jak Městský soud v Praze mylně dovodil, nemůže se proto jednat o úkony předběžné povahy, které nepůsobí změnu v právech a povinnostech. Městský soud v Praze na daný případ aplikoval ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. a následně § 68 písm. e) s. ř. s. nesprávně, nebyly splněny podmínky aplikace ani jedné z kompetenčních výluk uvedených v § 70 s. ř. s. Stěžovatel v poznámce poukazuje na trvalý charakter napadených opatření, který připustila i žalovaná v „Povolení uvádění potravin do oběhu a zrušení uložených opatření“ ze dne 25. 5. 2004. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje zrušení usnesení Městského soudu v Praze a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaná v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že v případě opatření vymezených § 5 odst. 1 zák. č. 146/2002 Sb. se jedná o procesní prostředek umožňující žalované jakožto orgánu státního dozoru působit ještě v době před vydáním rozhodnutí ve věci samé na odstranění závadného stavu odporujícího příslušným platným právním předpisům zjištěného v rámci provedené kontroly. Provedení kontrolních úkonů včetně uložení zmíněných opatření předchází buď samotnému projednání dané záležitosti ve správním řízení nebo postupu dle § 11 odst. 7 zák. č. 146/2002 Sb. Skutečnost, že žalovaná v daném případě povolila znovu uvádět do oběhu příslušnou potravinu bez navazujícího správního řízení a bez vydání rozhodnutí, byla způsobena změnou příslušné právní úpravy. Došlo ke zrušení vyhlášky č. 294/1997 Sb., na jejímž základě byla opatření stěžovateli uložena, a jejímu nahrazení vyhláškou č. 132/2004 Sb. Nová právní úprava přistupuje odlišně k hodnocení potravin obsahujících Salmonellu, vzhledem k této změně již situaci zjištěnou u stěžovatele nebylo možno označit za závadný stav. To však neznamená, že uvedená opatření byla uložena v rozporu s tehdy platnou a účinnou právní úpravou. Žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti jakožto nedůvodné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu, v němž stěžovatel napadá zákonnost odmítnutí žaloby Městským soudem v Praze dle § 68 písm. e) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Prvá námitka stěžovatele napadala závěr soudu, dle kterého napadené úkony žalované nezasahují do jeho práv a povinností. K této námitce je nutno konstatovat, že Městský soud v Praze jako důvod pro odmítnutí žaloby uvedl skutečnost, že směřuje proti rozhodnutí předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu vyloučeno dle § 70 písm. b) s. ř. s. V úvodu právního hodnocení (strana 4 odst. 2 písemného vyhotovení usnesení) Městský soud označuje za nesporné, že žaloba směřuje proti úkonům správního orgánu o právech a povinnostech stěžovatele. Toto tvrzení je v logickém rozporu s níže uvedeným závěrem,

dle kterého opatření žalované zajišťovala okamžité řešení situace a nezpůsobila změnu v právech a povinnostech stěžovatele, nicméně z celkového obsahu právního závěru soudu

je jednoznačné, že Městský soud v Praze žalobu neodmítl z důvodu, že napadené úkony nezasahují autoritativním způsobem do právní sféry stěžovatele, ale pro jejich předběžný charakter. Vzhledem k tomu, že uvedené závěry Městského soudu v Praze byly pouze obsahem odůvodnění a nebyly důvodem, o která soud opřel své rozhodnutí, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tyto dílčí nepřesnosti nemohou způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí.

K námitce stěžovatele, že napadené úkony žalované, tj. opatření vydaná dle § 5 zák. č. 146/2002 Sb. a následná rozhodnutí o námitkách, nelze považovat za rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., Nejvyšší správní soud uvádí následující:

Stěžovatel svou žalobou v řízení dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. napadl několik odlišných úkonů správního orgánu. Jednalo se o:

- a) opatření C 01 a D 01-08 ze dne 3. 12. a 4. 12. 2003 vydané inspektorem žalované; opatření C 01 dle § 5 odst. 1 písm. a) zák. č. 146/2002 Sb., opatření D 01-08 dle § 5 odst. 1 písm. c) téhož zákona;
- b) rozhodnutí ředitele žalované č. j. 2116/1/2003/S ze dne 12. 12. 2003 vydané dle § 5 odst. 4 zák. č. 146/2002 Sb., o námitkách proti výše uvedeným opatřením C 01 a D 01-08;
- c) rozhodnutí vydané inspektorem žalované č. j. 1646/1/2003-OK ze dne 22. 12. 2003 dle § 18 odst. 1 zák. č. 552/1991 Sb., o námitkách k protokolu č. P 040-10103/03;
- d) opatření vydané inspektorem žalované č. C 01 ze dne 13. 1. 2004 dle § 5 odst. 1 písm. a) zák. č. 146/2002 Sb.;
- e) opatření vydané inspektorem žalované č. D 01 – 05 ze dne 13. 1. 2004 dle § 5 odst. 1 písm. c) zák. č. 146/2002 Sb.

Z uvedeného vyplývá, že předmětem žaloby bylo několik rozhodnutí, vydaných v různých stupních řízení, upravujících odlišné povinnosti stěžovatele a různým způsobem zasahujících do jeho práv a povinností. Městský soud v Praze však povahu jednotlivých rozhodnutí nerozlišil, dospěl k závěru, že jak uložená opatření, tak i rozhodnutí o námitkách nejsou konečnými rozhodnutími o právech a povinnostech stěžovatele a proto je jejich přezkum ve správním soudnictví nepřipustný. S tímto závěrem však nelze souhlasit.

V první řadě je nutno rozlišit mezi napadenými úkony žalované a rozhodnutí, proti nimž bylo možno dále podat opravný prostředek. O opatřeních označených C a D vydaných inspektorem žalované byl učiněn písemný záznam, proti kterému měl stěžovatel možnost dle § 5 odst. 3 zák. č. 146/2002 Sb. podat námitky. O podaných námitkách rozhoduje

ředitel inspektorátu, jehož rozhodnutí je konečné (§ 5 odst. 4 zák. č. 146/2002 Sb.), čímž dle zákona však není dotčeno právo uplatnit přezkoumání soudní cestou. Jestliže byla žalobou napadena opatření (resp. písemné záznamy o vydaných opatřeních) vydaná dle § 5 odst. 2 zák. č. 146/2002 Sb., pak nepřijatelnost jejich přezkoumání byla dána tím, že stěžovatel nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem (§ 68 písm. a) s. ř. s.).

Jinak je tomu však u rozhodnutí ředitele žalované ze dne 12. 12. 2003. Jestliže § 5 odst. 4 zákona č. 146/2002 Sb. výslovně zakotvuje právo žalobce domáhat se u soudu přezkoumání tohoto rozhodnutí, nelze mu toto právo odejmout s tvrzením, že se jedná o rozhodnutí, které soudnímu přezkoumání nepodléhá. Zákon výslovně ve vztahu k tomuto ustanovení soudní přezkoumání zakládá, nelze proto aplikovat obecná pravidla procesních předpisů, která by jej eventuelně mohla vyloučit. Tento názor vyslovil Nejvyšší správní soud již ve svém rozhodnutí sp. zn. 1 As 18/2004 ze dne 12. 1. 2005, kde účastníkem řízení byl též stěžovatel. Městský soud v Praze se ve svém rozhodnutí odkazem na možnost soudního přezkoumání uvedeným v § 5 odst. 4 zák. č. 146/2002 Sb. nezabýval, nevedl, z jakých důvodů k němu nepřihlédl.

K poznámce odkazující na soudní ochranu dle části páté občanského soudního řádu Nejvyšší správní soud uvádí, že ve znění platném ke dni vydání zákona č. 146/2002 Sb., kdy byl k ustanovení § 5 odst. 4 tohoto zákona přiřazen citovaný odkaz, upravovala ustanovení, na něž je odkazováno, ochranu poskytovanou ve správním soudnictví. Od 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti soudní řád správní, upravuje přezkoumání rozhodnutí vydaných orgány v oblasti veřejné správy (správní soudnictví) výhradně soudní řád správní. Přestože většina odkazů na část pátou občanského soudního řádu, použitých v zákonech vydaných před účinností s. ř. s., zůstala nezměněna, je nutno takový odkaz (který nemá normativní povahu) vykládat dle jeho původního obsahu, tj. v tomto případě nemá být dotčeno právo uplatnit žalobu ve správním soudnictví, dříve dle části páté občanského soudního řádu, nyní dle s. ř. s.

Pro úplnost je nutno uvést, že též nelze souhlasit se závěrem Městského soudu v Praze, ohledně předběžné povahy rozhodnutí o námitkách. Za rozhodnutí předběžné povahy lze považovat takové rozhodnutí, po jehož vydání následuje vždy další postup správního orgánu ve smyslu rozhodování o věci samé. O takový případ se při vydání rozhodnutí o námitkách dle § 5 odst. 4 zák. č. 146/2002 Sb. nejedná, ani z napadeného usnesení nevyplývá, jaký další postup správního orgánu po vydání rozhodnutí o námitkách měl dle mínění soudu následovat.

Další z uvedených rozhodnutí, tj. o námitkách proti obsahu protokolu vydané dle § 18 odst. 1 zák. č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, se svou povahou od ostatních rozhodnutí liší, jeho předmětem jsou námitky proti obsahu protokolu, který nahrazuje odůvodnění uložených opatření. V případě tohoto rozhodnutí je namístě zkoumat jeho způsobilost založit, změnit, rušit nebo závazně určit práva či povinnosti kontrolovaného subjektu, opět však nestačí pouhé konstatování, že se jedná o rozhodnutí předběžné povahy, bez řádného odůvodnění.

Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnutí napadená žalobou byla odlišného charakteru, což vylučuje jednotné konstatování, že se jedná rozhodnutí předběžné povahy, jejichž přezkoumání ve správním soudnictví je nepřipustné. Přestože některá z nich, jak je výše uvedeno, patrně nemohou být dle § 68 písm. a) s. ř. s. přezkoumána soudem, není možno žalobu proti všem bez rozlišení a řádného odůvodnění odmítnout jedním výrokem, jak to učinil Městský soud v Praze v napadeném usnesení.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že námitka stěžovatele napadající nezákonnost rozhodnutí Městského soudu v Praze o odmítnutí žaloby z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je důvodná, uvedené rozhodnutí proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. srpna 2005

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu

