



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **PRAGON s.r.o.**, IČ 26454238, se sídlem Imrychova 883/9, Praha 4, zast. JUDr. Petrem Folprechtem, advokátem, se sídlem Nádražní 344/23, Praha 5, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze**, se sídlem Za Opravnou 300/6, Praha 5, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně a HABEAS CORPUS, spolek, IČ 70108102, se sídlem Ocelkova 643/20, Praha 9, zast. JUDr. Petrem Folprechtem, advokátem, se sídlem Nádražní 344/23, Praha 5, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2022, č. j. 11 A 214/2021 - 63,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobkyně **s e o d m í t á .**
- II.** Kasační stížnost HABEAS CORPUS, spolek **s e z a m í t á .**
- III.** Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhá ochrany před nezákonným zásahem, který spatřuje v tom, že žalovaná vůči ní uskutečnila kontrolu zahájenou dne 7. 6. 2021, která byla ukončena Protokolem o kontrole č. P013-11640/21 ze dne 3. 9. 2021. Žalobkyně má za to, že byla zkrácena na svých právech, neboť nebyly dodrženy zákonné požadavky na zahájení a provádění kontroly. Ta byla zaměřena na plnění povinností vyplývajících z vyhlášky č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení, konkrétně nahlašování dovozu doplňků stravy v místě určení. Žalobkyně namítala nezákonnost této vyhlášky pro rozpor s právem Evropské unie a dále uvedla, že je žalovanou diskriminována, jelikož to není poprvé, kdy na ni uplatňuje své represivní nástroje bez zákonného podkladu.

[2] V žalobě označila žalobkyně jako osobu zúčastněnou na řízení také HABEAS CORPUS, spolek, IČ 70108102, se sídlem Ocelkova 643/20, Praha 9 (dále též „spolek HABEAS

CORPUS“). Tento spolek městskému soudu sdělil, že hodlá v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, což odůvodnil tím, že je detailně seznámen s případem a pomáhá od samého začátku žalobkyni dosáhnout spravedlnosti a zabránit její další diskriminaci. Zároveň uvedl, že ochraňuje lidská a spotřebitelská práva svých vlastních členů a obyvatel České republiky i Evropské unie.

[3] Usnesením ze dne 12. 5. 2022, č. j. 11 A 214/2021 - 63, městský soud rozhodl o tom, že spolek HABEAS CORPUS není osobou zúčastněnou na řízení.

[4] V odůvodnění tohoto usnesení městský soud uvedl, že uvedený spolek není v souvislosti s předmětem řízení nijak dotčen na svých právech a povinnostech. Není ani zřejmé, jaké povinnosti či jaká práva spolku by měla být nezákonným zásahem přímo dotčena. Spolek pouze uvádí, že výsledek řízení před městským soudem může mít dopad na volný pohyb zboží a služeb z Evropské unie do České republiky. K tomu městský soud uvedl, že i kdyby dospěl k závěru, že je vyhláška v rozporu s právem Evropské unie, mohl by ji pouze neaplikovat v uvedené právní věci a nikoli ji zrušit, jelikož k tomu nemá kompetenci. Spolek zaměňuje přímé dotčení vlastních veřejných subjektivních práv s ochranou lidských a spotřebitelských práv. Tato ochrana není důvodem, aby byl spolek v pozici osoby zúčastněné na řízení. Důvodem účasti osoby zúčastněné na řízení je hájení vlastních práv dotčených nezákonným zásahem správního orgánu, nikoliv poskytnutí pomoci jedné z procesních stran. Postavení osoby zúčastněné na řízení se liší od dalšího či vedlejšího účastenství v občanskoprávním řízení. Přímé a nezprostředkované dotčení ve své právní sféře, což je podmínka pro získání postavení osoby zúčastněné na řízení, není bez dalšího odvozeno od skutečnosti, že daná osoba poskytuje právní pomoc žalobkyni a že jejím účelem je ochrana lidských a spotřebitelských práv.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti tomuto usnesení městského soudu podaly žalobkyně a spolek HABEAS CORPUS (dále též „stěžovatelé“) včasnou kasační stížnost z důvodů jeho nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti, které odpovídají ustanovením § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] V kasační stížnosti stěžovatelé namítli, že městský soud při svém rozhodování zúžil rozsah žaloby a chybně vyložil i důvody, které spolek HABEAS CORPUS vedly ke vstupu do řízení. Městský soud zcela opomněl, že spolek v souladu se svými stanovami řeší diskriminaci a vadnou legislativu. Vyhláškou č. 172/2015 Sb. je navíc tento spolek rovněž přímo dotčen na svých veřejných subjektivních právech, jelikož provádí konzultační činnost v oblasti předmětu řízení, a z tohoto důvodu hodlá dovézt pro sebe a své členy menší množství doplňků stravy ze zahraničí.

[7] Stěžovatelé rovněž poukazují na to, že městský soud se spolkem nejprve jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení (např. mu zaslal k vyjádření žalobu a další písemnosti). Přesto následně v napadeném usnesení vyslovil, že spolek osobou zúčastněnou na řízení není, aniž by však vysvětlil, co způsobilo tuto změnu jeho názoru a aniž by rovněž dal spolku příležitost argumentovat ve prospěch zachování jeho postavení osoby zúčastněné na řízení, a to například výzvou k doplnění podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

[8] Žaloba navíc podle stěžovatelů podstatným způsobem přesahuje jejich vlastní zájmy, neboť se týká aplikace práva Evropské unie a kolize vnitrostátních právních norem s unijním právem.

[9] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelé navrhli zrušení napadeného usnesení.

pokračování

[10] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se po stránce skutkové i právní plně ztotožňuje se závěry usnesení městského soudu. Ani v podané kasační stížnosti totiž spolek HABEAS CORPUS nedokládá, jaká jeho konkrétní práva měla být tvrzeným nezákonným postupem správního orgánu zasažena, jelikož pouze poukazuje na znění svých stanov a na hájení zájmů, které přesahují vlastní zájmy žalobkyně v projednávané věci. Z těchto důvodů žalovaná navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Usnesení o tom, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení, není rozhodnutím, které upravuje pouze vedení řízení, neboť jeho právní účinky mají pro takovou osobu závažný význam zejména v oblasti ochrany jejích práv v řízení; kasační stížnost proti takovému usnesení je proto přípustná a není spojena s poplatkovou povinností, k jejímuž splnění proto Nejvyšší správní soud v dané věci stěžovatele nevyzýval (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 7 As 43/2005 - 53, č. 710/2005 Sb. NSS, a ze dne 16. 12. 2015, č. j. 2 As 262/2015 - 18). Kasační stížnost žalobkyně proti napadenému usnesení je však nutné považovat za nepřipustnou, neboť usnesení o tom, že jiné právnické osobě nenáleží postavení osoby zúčastněné na řízení, se evidentně nemůže nikterak dotýkat její právní sféry, nýbrž jen zájmů spolku HABEAS CORPUS. Proto Nejvyšší správní soud podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. kasační stížnost žalobkyně proti napadenému usnesení městského soudu odmítl jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[12] Ke kasační stížnosti spolku HABEAS CORPUS však Nejvyšší správní soud přezkoumal usnesení městského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež tento stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost lze podřadit pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., podle nichž *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené*

a) nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení,

d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[13] Zásadní otázkou napadeného usnesení i kasační stížnosti je to, zda spolek HABEAS CORPUS splňuje podmínky nutné k tomu, aby mu bylo přiznáno postavení osoby zúčastněné na řízení. Městský soud správně uvedl, že tyto podmínky stanoví § 34 odst. 1 s. ř. s., a to tak, že *osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.* Institut osoby zúčastněné na řízení lze přitom použít i v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu (srov. kupř. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS).

[14] Aby si tedy spolek HABEAS CORPUS mohl nárokovat postavení osoby zúčastněné na řízení, musel by se ho předmět řízení týkat takovým způsobem, že by v důsledku rozhodnutí soudu mohl být přímo dotčen na svých veřejných subjektivních právech. Jak však správně uvedl městský soud, tak tomu v případě spolku HABEAS CORPUS není.

[15] Argumentace spolku HABEAS CORPUS, z níž dovozuje své postavení osoby zúčastněné na řízení, se totiž zcela mýlí s tím, jaké důvody mohou toto postavení založit. Skutečnost, že spolek je s předmětem řízení detailně obeznámen a již delší dobu pomáhá žalobkyni

v jejím sporu se žalovanou, totiž nijak nevyovídá o tom, že by se věc týkala jeho vlastních práv. Takovýto vztah osoby k předmětu řízení je naopak typický spíše pro zástupce žalobce, nikoliv pro osobu zúčastněnou na řízení. Přiznání tohoto postavení má zajistit především to, aby osoby zúčastněné na řízení mohly uplatňovat svá vlastní práva, a to i proti vůli žalobce, byť se samozřejmě často jejich zájem na výsledku řízení bude shodovat.

[16] Správní soudnictví je v České republice postaveno na zásadě vyjádřené v § 2 s. ř. s., podle níž soudy poskytují ochranu právě jen veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. Z této zásady vyplývá i omezení účastenství v řízení (i postavení osoby zúčastněné na řízení) pouze na osoby, které byly postupem orgánů veřejné moci dotčeny na svých vlastních veřejných subjektivních právech. Spolkem naznačovaný argument přesahu vlastních zájmů (a tedy jakéhosi práva na účast v řízení ve veřejném zájmu) se tedy rovněž zcela míjí s koncepcí správního soudnictví v České republice. Skutečnost, že v podobné situaci jako žalobkyně se v důsledku obecné platnosti předmětné vyhlášky může octnout větší množství blíže neurčených osob, nemůže v žádném případě založit spolku HABEAS CORPUS postavení osoby zúčastněné na řízení, a to bez ohledu na obsah jeho stanov či předmět činnosti. Jak totiž bylo již opakovaně uvedeno, postavení osoby zúčastněné na řízení náleží pouze osobám, které jsou přímo dotčeny na vlastních právech, nikoliv osobám, které si vytyčily jako svůj cíl ochranu práv jiných osob.

[17] Nedůvodný je i argument nezákonnosti vyhlášky či jejím rozporem s právem Evropské unie. I pokud by totiž tento názor spolku HABEAS CORPUS byl správný, nemohlo by mu to založit postavení osoby zúčastněné na řízení. Soudní řízení správní totiž neslouží k abstraktnímu přezkumu právních předpisů. Správní soudy jsou oprávněny u vyhlášek posuzovat zákonnost, ústavnost či soulad s právem Evropské unie pouze ve vztahu ke konkrétnímu předmětu řízení a konkrétnímu právu, do něž mělo být v důsledku aplikace tohoto předpisu zasaženo. Přezkumu (části) podzákoného právního předpisu se u správního soudu tedy může domoci pouze osoba, která je aplikací tohoto předpisu v konkrétní věci dotčena na svých právech. Neplatí tedy, jak chybně dovozuje spolek HABEAS CORPUS, že námitku nezákonnosti vyhlášky může vznést kdokoli v podstatě v jakémkoliv řízení vedeném mezi jinými osobami, či dokonce, že by mu vznesení této námitky v daném řízení zakládalo postavení osoby zúčastněné na řízení.

[18] Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani tvrzení spolku HABEAS CORPUS, že měl v úmyslu dovézt do České republiky nějaké potravinové doplňky a že by se na něj vyhláška mohla také vztahovat. Je tomu tak jednak proto, že ani toto tvrzení nedokládá, že by tato vyhláška do jeho práv nějak zasáhla. Naopak, i z tohoto tvrzení je zjevné, že se spolek domáhá pouze abstraktního přezkumu vyhlášky bez souvislosti s její konkrétní aplikací. Především však toto tvrzení spolku HABEAS CORPUS nemá žádnou souvislost s předmětem tohoto řízení, jímž je tvrzený nezákonný zásah, jehož se vůči žalobkyni měla dopustit žalovaná tím, že u ní nezákonně prováděla kontrolu.

[19] Městskému soudu i žalované je tedy nutno dát zapravdu v tom, že žádné z tvrzení spolku HABEAS CORPUS nesevďčí o tom, že by v jeho případě byl dán takový vztah k projednávané věci, který by opodstatňoval přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení. Naopak z těchto tvrzení je zřejmé, že spolek vystupuje v postavení subjektu zaměřujícího se na podporu třetích osob ve správních a soudních řízeních a že nevyvíjí žádnou vlastní činnost, která by souvisela s předmětem tohoto řízení. Za těchto okolností je zjevné, že mu nenáleží postavení osoby zúčastněné na řízení.

[20] Nelze přitom přijmout ani argument, že městský soud se spolkem jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení a toto postavení mu následně bez řádného zdůvodnění odebral, aniž by jej vyzval k doplnění tvrzení. Skutečnost, že městský soud tomuto spolku zaslal

pokračování

k vyjádření některá podání účastníků, totiž nelze ztotožňovat s přiznáním postavení osoby zúčastněné na řízení. Postup podle § 34 s. ř. s. je totiž koncipován tak, že pozitivní rozhodnutí o postavení osoby zúčastněné na řízení se nevydává. Soud tedy o nepřiznání takového postavení může rozhodnout během žalobního řízení v případném usnesení vydaném podle § 34 odst. 4 s. ř. s., jako tomu bylo v dané věci. Teprve tímto usnesením soud přitom komplexně hodnotí vztah dotyčné osoby k předmětu řízení.

[21] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou, podle níž bylo povinností městského soudu před vydáním napadeného usnesení vyzvat spolek HABEAS CORPUS k odstranění vad podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s., a umožnit mu tak doplnit svoji argumentaci ohledně důvodů, jež by zakládaly jeho postavení osoby zúčastněné na řízení. V projednávané věci totiž důvodem pro nepřiznání postavení osoby zúčastněné na řízení spolku HABEAS CORPUS nebylo to, že by nedostatečně sdělil soudu důvody, z nichž toto své postavení dovozuje. Naopak, spolek soudu zaslal obsáhlé podání, jež tyto tvrzené důvody shrnovalo. Po jejich věcném posouzení však městský soud dospěl k správnému závěru, že vztah spolku HABEAS CORPUS k předmětu žalobního řízení neodpovídá postavení osoby zúčastněné na řízení. Tento závěr tak není důsledkem absence důvodů, které spolek HABEAS CORPUS považoval za relevantní pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení, nýbrž jejich řádného posouzení.

[22] Uvedenou právní otázku tak posoudil městský soud správně a své závěry náležitě odůvodnil. Usnesení městského soudu je zákonné a přezkoumatelné, takže nebyly naplněny důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost žalobkyně je podaná osobou k tomu zjevně neoprávněnou, a proto ji podle § 46 odst. 1 písm. c) a § 120 s. ř. s. odmítl. Kasační stížnost spolku HABEAS CORPUS podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl, neboť ji neshledal důvodnou. Současně podle § 60 odst. 1 věty první, odst. 3 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť kasační stížnost žalobkyně byla odmítnuta, spolek HABEAS CORPUS v tomto řízení neměl úspěch a žalované v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec její běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 11. srpna 2022

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu