



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci žalobce: **JSG med, a.s.**, se sídlem Plzeň, Na Roudné 443/18, zastoupený Mgr. Davidem Padyšákem, advokátem se sídlem Praha 1, Na Příkopě 8, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Brno, Květná 15, za účasti: **Tesco Stores ČR a.s.**, se sídlem Praha 10, Vršovická 1527/68b, zastoupená Mgr. Pavlem Matějkou, advokátem se sídlem Praha 1, Kaprova 42/14, o žalobě proti rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 31.1.2013, č.j. BK932-5/54/9/2012-SŘ a ze dne 8.2.2013, č.j. BK932-7/54/9/2012-SŘ,

t a k t o :

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 31.1.2013, č.j. BK932-5/54/9/2012-SŘ („první napadené rozhodnutí“), kterým bylo dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů („správní řád“), zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Brně ze dne 3.10.2012, č.j. BN792-13/033/7/2012-SŘ. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení i tohoto prvostupňového rozhodnutí.

Dále žalobce brojí proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 8.2.2013, č.j. BK932-7/54/9/2012-SŘ („druhé napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání jako nepřípustné ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu.

I. Podstata věci

Inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Brně jako orgán prvostupňový nejprve rozhodl o tom, že žalobce není účastníkem správního řízení se společností Tesco Stores ČR a.s. ve věci správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“), s odůvodněním, že žalobce není osobou, která by byla výsledným rozhodnutím přímo a bezprostředně dotčena na svých právech. V odvolacím řízení žalovaný prvním napadeným rozhodnutím potvrdil prvostupňové rozhodnutí ve věci, neboť rovněž neshledal, že by byl žalobce výsledným rozhodnutím ve věci bezprostředně dotčen na svých právech.

Následně rozhodl Inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Brně jako orgán prvostupňový tak, že Tesco Stores ČR a.s. se dopustila správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách; za to jí byla uložena pokuta ve výši 225 000 Kč. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, které však žalovaný druhým napadeným rozhodnutím zamítl jako nepřípustné, neboť bylo podáno osobou, jež nebyla účastníkem řízení o tomto deliktu.

Závěry žalovaného nyní napadá žalobce podanou žalobou.

II. Shrnutí žaloby

Žalobce považuje napadená rozhodnutí za nezákonná a namítá, že mu svědčilo účastenství ve správním řízení, které bylo vedeno se společností Tesco Stores ČR a.s., a sice podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť žalobce byl výsledným rozhodnutím bezprostředně dotčen na svých právech. Ve své argumentaci žalobce odkazuje na

předmět tohoto řízení, kterým bylo podezření ze spáchání správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách. Měla se jej dopustit Tesco Stores ČR a.s. tím, že výrobek žalobce nesplňoval požadavky dané vyhláškou č. 76/2003 Sb., kterou se stanoví požadavky pro přírodní sladidla, med, cukrovinky, kakaový prášek a směsi kakaa s cukrem, čokoládu a čokoládové bonbony, ve znění pozdějších předpisů („vyhláška“). Žalobce argumentuje tak, že výrok prvostupňového rozhodnutí ve věci lze vnímat jako dílčí výrok o vině za správní delikt dle zákona o potravinách, který spáchal výrobce, a tento „výrok o vině“ se poté dotýká práv žalobce; žalobce tak musí mít dostatečnou možnost, aby se v řízení mohl bránit, a to právě prostřednictvím institutu vedlejšího účastenství ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu.

Žalobce má tedy za to, že pokud je ve výroku rozhodnutí o shora uvedeném správním deliktu obsažena i identifikace výrobce potravin, která neodpovídá požadavkům stanovených právními předpisy, je nutno s tímto výrobcem zacházet jako s vedlejším účastníkem správního řízení. Kromě toho výrok o tom, že výrobek nevyhovoval právním předpisům, může významně zasáhnout do vlastnického práva žalobce ve vztahu ke skladovým zásobám výrobku a do jeho práva svobodně podnikat. Nebyl též zohledněn zásah do dobré pověsti žalobce. Žalobce odmítá, že se v případě újmy na dobré pověsti jedná o ryze soukromoprávní věc, neboť zásah do práva na ochranu dobrého jména je způsoben tím, že rozhodnutí uvádělo nepravdivé informace o žalobci a jeho výrobcích.

Žalobce ve své argumentaci též dovozuje, že žalovaný mylně aplikoval obsah právní normy (§ 27 odst. 2 správního řádu), neboť pominul pouhou možnost dotčení práv žalobce jako důvod jeho účasti ve správním řízení.

Žalobce kromě nezákonnosti namítá i nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí.

Žalobce setrval na svém procesním stanovisku po celou dobu řízení před zdejší soudem; z výše uvedených důvodů se domáhá zrušení napadených rozhodnutí i prvostupňového rozhodnutí, jež předcházelo prvnímu napadenému rozhodnutí.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný odkazuje na obsah napadených rozhodnutí, setrvává na závěrech tam prezentovaných a důvodnost žaloby odmítá. Prvostupňovým rozhodnutím bylo podle žalovaného rozhodnuto o tom, kým byl správní delikt spáchán, a nikoli o tom, že výrobek (ne)splňuje požadavky kladené na tento druh potravin. Pokud ve správním řízení nebylo rozhodováno o žalobci jako o případném pachateli správního deliktu, je zřejmé, že žalobce není účastníkem tohoto správního řízení, přímo mu z rozhodnutí neplynou žádná práva ani povinnosti a dotčení na jeho právech je tak pouze zprostředkovaného charakteru.

Podle žalovaného možnost identifikace žalobce jako výrobce nevyhovující potraviny ve výroku rozhodnutí bez dalšího nezakládá důvod pro jeho přibírání za účastníka správního řízení; podle žalovaného je nerozhodné, zda je výrobce identifikován ve výroku nebo v odůvodnění rozhodnutí.

Taktéž žalovaný setrval na svém procesním stanovisku po celou dobu řízení před zdejší soudem; z výše uvedených důvodů navrhuje soudu, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).

Napadená rozhodnutí zdejší soud přezkoumal v rámci žalobních bodů uplatněných v podané žalobě (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) a podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Podstatou žalobní argumentace je žalobcův právní názor, že byl coby výrobce zboží účastníkem správního řízení o správním deliktu, jehož se měla dopustit Tesco Stores ČR a.s. tím, že ve své provozovně uváděla do oběhu potraviny (med), které nevyhověly definici medu podle vyhlášky, tím měla porušit povinnost stanovenou v čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, čímž měla naplnit skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách. V tomto názoru zdejší soud žalobci zapravdu nedává.

Správní orgán má povinnost zkoumat okruh účastníků během správního řízení *ex officio* a nese odpovědnost za správné zjištění a vymezení účastníků ve všech fázích správního řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2011, sp. zn. 5 As 24/2010, dostupný na www.nssoud.cz). V případě účastenství ve správním řízení založeného zákonem (a nikoli rozhodnutím správního orgánu) tedy otázka fakticky nemůže stát tak, zda správní orgán konkrétnímu subjektu (tu žalobci) účastenství „přiznal či nikoli“, nýbrž tak, zda správní orgán jako s účastníkem jednal s tím, komu právo být účastníkem správního řízení svědčilo.

Správní řád vymezuje tři okruhy účastníků správního řízení.

Podle § 27 odst. 1 správního řádu jsou účastníky řízení a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu; b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

Podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

Podle § 27 odst. 3 správního řádu jsou účastníky rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu.

Zákon o potravinách v části, která je procesní úpravou *lex specialis* ke správnímu řádu, neobsahuje speciální definici účastníků v řízení o správním deliktu podle tohoto zákona. Uplatní se tedy právní úprava účastenství podávaná ze správního řádu.

Bylo-li vedeno správní řízení o správním deliktu Tesco Stores ČR a.s., které vyústilo v deklarování správního deliktu touto společností a v uložení sankce – pokuty této společnosti, pak se jednalo o rozhodnutí, které mohlo založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost má nebo nemá, pouze osobě podezřelé ze spáchání správního deliktu, tedy společnosti Tesco Stores ČR a.s.

Podezření ze spáchání správního deliktu v právě posuzované věci, jež se promítlo v důvodech zahájení správního řízení a nakonec v rozhodnutí o jeho spáchání, se týkalo uvádění medu do oběhu v provozovně Tesco Stores ČR a.s. Účelem správního trestání bylo prošetření skutečnosti, zda se konkrétní subjekt (tu tedy ten, kdo ve své provozovně uváděl potraviny do oběhu) dopustil jednání, které zákon zakazuje a následně prostřednictvím řízení o správním deliktu (a rozhodnutí v něm) i sankcionuje. Podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách se provozovatel potravinářského podniku dopustí správního deliktu tím, že poruší povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím požadavky na potraviny.

V předmětném řízení tedy mělo být objasněno to, zda se skutečně Tesco Stores ČR a.s. dopustila správního deliktu vymezeného v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 12.4.2012 a pro jehož spáchání jí v následném rozhodnutí o spáchání tohoto deliktu byla uložena pokuta. Pouze „proti Tesco Stores ČR a.s.“ bylo vedeno správní řízení. Osoba podezřelá ze spáchání deliktu je tedy jediným možným účastníkem řízení, jehož práva nebo povinnosti mohou být tímto řízením (a rozhodnutím v něm) bezprostředně dotčeny (obdobně viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25.6.2009 ve věci sp. zn. 30 Ca 248/2007: „*Účastníkem řízení o správním deliktu právnické osoby ve smyslu § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 je toliko osoba, již je sankce ukládána. Účastníkem řízení ve smyslu § 27 odst. 2 citovaného zákona není osoba, které osoba, již je sankce ukládána, uloží sankci vyplývající z jejich obchodně právních vztahů (odstoupení od smlouvy, smluvní pokuta). Možnost účastenství takové osoby nelze dovodit ani z toho, že v daném řízení*

byl zhotoven protokol a zajištěn důkazní prostředek, jejichž využití by přicházelo v úvahu i ve správním řízení o správním deliktu proti této osobě.“). Přestože právě uvedené rozhodnutí soudu bylo vydáno za částečně se odlišující žalobní argumentace, závěry z něho plynoucí ohledně možnosti přímého dotčení na právech nebo povinnostech ve vztahu k osobě odlišné od osoby podezřelé ze spáchání správního deliktu, jde-li o řízení o správním deliktu, jsou využitelné i na věc zdejším soudem nyní posuzovanou.

Ostatně obdobný právní závěr plyne i z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 27.11.2013 ve věci sp. zn. 4 Ads 95/2013 a ze dne 27.11.2013 ve věci sp. zn. 4 Ads 96/2013. I tam uváděné důvody pro závěr ohledně neexistence přímého dotčení na právech nebo povinnostech ve vztahu k osobě odlišné od osoby podezřelé ze spáchání správního deliktu, jde-li o řízení o správním deliktu, lze na právě posuzovanou věc dobře využít.

Žalobci tedy nesvědčilo účastenství podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť řízení nebylo „o jeho právech a povinnostech“, nadto žalobci řízením a vydáním rozhodnutí o správním deliktu osoby od něj odlišné nehrozilo ani přímé dotčení na jeho právech nebo povinnostech ve smyslu § 27 odst. 2 s.ř.s.

Zdejší soud nepopírá, že žalobce se mohl cítit být určitým způsobem výrokem o vině ve vztahu k Tesco Stores ČR a.s. zprostředkovaně, a tedy nepřímě dotčen, například obecně na své dobré pověsti či konkrétně coby obchodní partner Tesco Stores ČR a.s., což se mohlo následně projevit v obchodní spolupráci mezi ním a Tesco Stores ČR a.s., samotný výrok o vině (a tím méně pak o trestu) ve vztahu k Tesco Stores ČR a.s. se žalobcových práv nikterak nedotkl. Zprostředkovaný dopad „odsuzujícího“ rozhodnutí prvostupňového orgánu a následně žalovaného ve vztahu k Tesco Stores ČR a.s., jenž se vůči žalobci mohl následně projevit snad v soukromoprávní rovině, tedy právo na účastenství ve správním řízení žalobci nezaložil.

Nelze tedy přisvědčit žalobci, že dílčí výrok o vině, kterým byla Tesco Stores ČR a.s. shledána vinnou ze spáchání správního deliktu dle zákona o potravinách, se přímo dotýkal práv žalobce nebo že by takové přímé dotčení na žalobcových právech hrozilo. Prvostupňové rozhodnutí, jak dovodil žalovaný, skutečně nemělo autoritativně přímo rozhodnout o tom, zda výrobek dodaný žalobcem splňuje požadavky kladené na tento druh potraviny či nikoli, a nepůsobilo s účinky *erga omnes*, tedy ani ve vztahu k žalobci samotnému.

Žalobci tedy právo být účastníkem správního řízení v posuzované věci nesvědčilo – účastníkem tedy nebyl a prvostupňový orgán ani žalovaný na něj jako na účastníka správního řízení nahlížet neměli, což se nakonec projevilo v obou napadených rozhodnutích žalovaného.

Jestliže tedy žalobce argumentuje možným zásahem do dobré pověsti své osoby, ani tato možnost takového nepřímého zásahu v důsledku vydání rozhodnutí o správním trestu (ve vztahu k osobě od žalobce odlišné) z něj účastníka správního řízení nečiní. Rozhodováno bylo o správním trestu (v oblasti správního trestání) a žalobce není osobou, jež by byla přímo dotčena na svých právech či povinnostech v mezích správního trestání. Zdejší soud je toho názoru, že se žalobce výsledek správního řízení nemůže žádným způsobem na základě výše uvedeného *přímo* dotknout, a to ani na dobré pověsti žalobce. Nelze žalobci upřít, že žalobce coby výrobce nevyhovující potraviny může být tímto výrokem poškozen, nikoli však samotným výrokem, nýbrž až sekundárně (shodně viz rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26.9.2013, sp. zn. 30 A 70/2012 a 30 A 79/2013). Skutečnost, že žalobce přijde o navázané obchodní vztahy a obchodní partnery, není sama o sobě závislá na budoucím výroku předmětného řízení. Nelze tedy přisvědčit žalobci, že dílčí výrok o vině, kterým by byla společnost Tesco Stores ČR a.s. shledána vinnou ze spáchání správního deliktu dle zákona o potravinách, se přímo dotýkal práv žalobce nebo že by takové přímé dotčení na žalobcových právech alespoň hrozilo.

Žalobcem navržené důkazy soud neprovedl, neboť by jím navrhované dokazování nesloužilo k lepšímu skutkovému objasnění věci; věc totiž nebyla sporná po stránce skutkové, nýbrž po stránce právní.

Co se týče žalobní argumentace ohledně nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, ani tady soud žalobci nemůže dát za pravdu. Požadavky na správné odůvodnění vymezil Vrchní soud v Praze už ve svém rozsudku ze dne 26.2.1993 ve věci sp. zn. 6 A 48/92, publ. in: Správní právo č. 27/1994, a od té doby je konstantně (toliko s formulačními úpravami) traktováno, že „...z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů...“.

Z prvního napadeného rozhodnutí, jehož nepřezkoumatelnost žalobce namítá, je jasné patrné, proč žalovaný žalobce za účastníka správního řízení nepovažuje, a nadto že žalovaný postupuje v souladu se „Závěrem č. 39“ ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 18.9.2006. Tu není podstatné, k čemu dospěl poradní sbor ministra vnitra (a tedy je zcela vedlejší, zda byl uvedený „Závěr č. 39“ žalobci znám), nýbrž k jakému závěru dospěl žalovaný. Odůvodnil-li jej a opřel-li jej nadto o shodný právní názor poradního sboru ministra vnitra, neshledává v tom zdejší soud nic nepřezkoumatelného.

Pokud žalobce namítal nepřezkoumatelnost části prvního napadeného rozhodnutí, podle něhož se žalovaný nevyjádřil k možnosti zásahu do vlastnického

práva, tu lze odkázat na stranu 11 prvního napadeného rozhodnutí, kde je důvod, pro který není účastníkem správního řízení, jasně konkretizován (kryje se s důvody, které pokládá za rozhodné i zdejší soud). Ani tu tedy zdejší soud nedovozuje jakoukoli nepřezkoumatelnost.

V. Závěr

V žádné části žaloby neshledává tedy zdejší soud žalobní argumentaci důvodnou. Žalovaný aplikoval správný právní předpis, v jeho mezích správnou právní normu a nedopustil se ani žádného výkladového pochybení, jež by mohlo mít vliv na zákonnost obou napadených rozhodnutí. Napadená rozhodnutí žalovaný rovněž dostatečně odůvodnil nosnými důvody, které se kryjí s důvody, které za nosné pokládá i zdejší soud. Nadto soud neshledal vady, k nimž by musel přihlížet nad rámec uplatněných žalobních bodů a jimiž by byla atakována zákonnost napadených rozhodnutí. Proto zdejší soud žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s.ř.s.

VI. Náklady řízení

O nákladech účastníků řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s.ř.s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, a proto mu ani nenáleží právo na náhradu nákladů, to by náleželo procesně úspěšnému, kterým byl žalovaný. Zdejší soud však neshledal, že by žalovanému vznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a proto rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Osobě zúčastněné na řízení nebyla uložena žádná povinnost v souvislosti s jejímž plněním by jí náklady mohly vzniknout, proto soud rozhodl podle § 60 odst. 5 s.ř.s. tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž

směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 24. dubna 2014

David Raus
předseda senátu