



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **JSG med a. s.**, se sídlem Na Roudné 443/18, Plzeň, zast. Mgr. Davidem Padyšákem, advokátem, se sídlem Na Příkopě 854/14 (dříve Na Příkopě 850/8), Praha 1, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, se sídlem Květná 504/15, Brno, adresa pro doručování: ústřední inspektorát, za účasti osoby zúčastněné na řízení: H R U Š K A , spol. s r.o., se sídlem Na Hrázi 3228/2, Ostrava, zast. Mgr. Janem Kubickou, advokátem, se sídlem Nad Porubkou 2355, Ostrava, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 10. 2013, č. j. 62 A 70/2012 – 65,

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 o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 6. 6. 2012, č. j. BG908-5/3/9/2012-SŘ, bylo odvolání žalobkyně proti rozhodnutí žalované, inspektorát v Brně (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 15. 11. 2011, č. j. BI751-3/098/7/2011-SŘ, podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále

jen „správný řád“), zamítnuto jako nepřipustné z důvodu, že bylo podáno neoprávněnou osobou.

[2] Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla osobě zúčastněné na řízení uložena pokuta podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon o potravinách“), ve výši 150.000 Kč za protiprávní jednání, kterého se dopustila tím, že v provozovně na adrese Mánesova 954, Bojkovice, uvedla do oběhu med květový, velikost balení 500 g, šarže č. L14.10.13, datum minimální trvanlivosti 14. 10. 2013, jehož výrobcem byla žalobkyně a který nevyhověl požadavku § 10 odst. 1 vyhlášky č. 76/2003 Sb., kterou se stanoví požadavky pro přírodní sladidla, med, cukrovinky, kakaový prášek a směsi kakaa s cukrem, čokoládu a čokoládové bonbony, v tehdy účinném znění (dále jen „vyhláška č. 76/2003 Sb.“), podle něhož *„do medu nesmí být přidány, s výjimkou jiného druhu medu, žádné jiné látky včetně přídatných látek.“* Osoba zúčastněná na řízení tím porušila čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (dále jen „nařízení č. 178/2002“), a naplnila tak skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 2 zákona o potravinách.

[3] V odůvodnění rozhodnutí žalovaná dospěla k závěru, že odvolání žalobkyně je nepřipustné, neboť bylo podáno osobou, která nemá postavení účastníka správního řízení podle § 27 správního řádu. Vyšla ze znění odst. 2 tohoto ustanovení a konstatovala, že postavení účastníka řízení svědčí pouze osobám, jejichž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím správního orgánu dotčena přímo, tj. bezprostředně. Vzhledem k tomu, že v daném případě byla pokuta uložena (výhradně) osobě zúčastněné na řízení, nejsou rozhodnutím správního orgánu prvního stupně dotčena práva výrobce potravin, kterou osoba zúčastněná na řízení uváděla do oběhu (a pro jejíž vlastnosti neodpovídající požadavkům zákona byla pokuta uložena); k účasti na řízení nepostačuje právní zájem na jeho výsledku, jakož ani nepřímý či jinak zprostředkovaný vliv na práva či povinnosti výrobce potravin. Žalovaná dodala, že za situace, kdy se žalobkyně domáhala postavení účastníka řízení ještě před zahájením správního řízení, bylo by vhodnější, pokud by správní orgán prvního stupně po zahájení správního řízení žalobkyni vyrozuměl, že za účastníka řízení ji považovat nelze; ani za situace, kdy správní orgán prvního stupně na příslušné podání po zahájení řízení odpovídajícím způsobem nereagoval, nicméně nemohlo dojít k zásahu do práv žalobkyně, přičemž vzhledem k jednoznačnému znění zákona nebyla na místě ani aplikace § 28 odst. 1 správního řádu.

[4] Proti rozhodnutí žalované se žalobkyně bránila žalobou ze dne 7. 8. 2012, v níž navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení a současně žalované uložil povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení. Namítala, že jí mělo být přiznáno postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu za situace, kdy předmětem řízení vedeného s osobou zúčastněnou na řízení byl výrobek žalobkyně, konkrétně posouzení, zda tento výrobek splňuje požadavky kladené na výrobky tohoto druhu příslušnými právními předpisy na úseku potravinového práva (v daném případě květový med, který podle závěrů kontroly nevyhověl specifikaci čistého medu). Žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že rozhodnutí vydané v daném správním řízení může mít vůči její

pokračování

osobě přímé důsledky, spočívající v zásahu do její dobré pověsti a v omezení odbytu; tyto faktory u ní mohou vést ke značné majetkové újmě. Právě v rámci správního řízení by přitom bylo možno prokázat, že kontrolní zjištění jsou chybná, a zamezit tak nežádoucímu zásahu do jejích práv. Žalobkyně je mimoto přesvědčena, že vzhledem k pochybnostem měla být ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu považována za účastníka řízení, a to zvláště za situace, kdy správní orgán prvního stupně o jejím podání, kterým se postavení účastníka řízení domáhala, žádným způsobem nerozhodl.

[5] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 3. 10. 2013, č. j. 62 A 70/2012 – 65, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žalobce ani osoba zúčastněná na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení a žalované se náhrada nákladů řízení nepřiznává. V odůvodnění se neztotožnil se stěžejní námitkou žalobkyně, že jí svědčilo účastenství ve správním řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Konstatoval, že za situace, kdy bylo správními orgány vedeno řízení o správním deliktu osoby zúčastněné na řízení, přičemž řízení vyústilo v rozhodnutí, jímž byla tato osoba uznána pachatelem správního deliktu a byla jí za něj uložena sankce (pokuta), jednalo se o rozhodnutí, které mohlo zasáhnout výhradně do práv pachatele správního deliktu, tedy osoby zúčastněné na řízení. Vyložil, že předmětem správního řízení bylo výhradně posouzení, zda se osoba zúčastněná na řízení dopustila správního deliktu podle zákona o potravinách a navazujících právních předpisů. Osoba zúčastněná na řízení tedy byla jediným možným účastníkem řízení, jehož práva nebo povinnosti mohly být řízením, resp. v něm vydaným rozhodnutím bezprostředně dotčeny; v této souvislosti krajský soud poukázal na závěry své dřívější judikatury, konkrétně rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2009, č. j. 30 Ca 248/2007 – 27. Připustil, že žalobkyně se mohla rozhodnutím, jehož předmětem byla pokuta uložená za uvádění na trh výrobků, které dodala, cítit určitým způsobem dotčena, jednalo se však o dotčení zprostředkované, a tedy nepřímé, které nemůže nic změnit na závěru, že vlastní výrok správního rozhodnutí o vině, tím méně o trestu (sankci) se práv žalobkyně žádným způsobem nedotkl, a to ani pokud se snad následně vůči žalobkyni projevil v rovině soukromoprávní. K přímému dotčení práv žalobkyně v rámci řízení o správním deliktu osoby zúčastněné na řízení tedy nedošlo a takové dotčení ani nehrozilo.

[6] Následně krajský soud obrátil svoji pozornost k otázce, zda ve správním řízení mělo být vůbec rozhodováno o tom, zda žalobkyně je či není účastníkem správního řízení. Vyšel z toho, že žalobkyně se domáhala postavení účastníka řízení ještě před zahájením správního řízení, správní orgán prvního stupně nicméně následně – po zahájení správního řízení – o jejím podání, jímž se domáhala účasti na řízení, žádným způsobem nerozhodl a řízení vedl pouze s osobou zúčastněnou na řízení. Vyšel ze znění § 28 odst. 1 správního řádu a závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 – 39, a dospěl k závěru, že v daném případě nebyly dány pochybnosti, že žalobkyně účastníkem řízení není a být nemůže, a nebylo tak třeba o této otázce rozhodovat usnesením. Na podání žalobkyně bylo nicméně namísto reagovat neformálním sdělením, vydaným podle části čtvrté, § 154 a násl. správního řádu, přičemž však toto pochybení nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí; otázka účasti žalobkyně na řízení navíc byla v rámci správního řízení výslovně řešena, a to právě napadeným rozhodnutím žalované, vydaným k odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jakož i v rámci posouzení správním soudem v projednávané věci.

[7] Proti rozsudku Krajského soudu v Brně se žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) bránila kasační stížností ze dne 18. 10. 2013, podanou z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek, jakož i napadené rozhodnutí žalované a věc vrátil žalované k dalšímu řízení a současně jí uložil uhradit stěžovateli náhradu nákladů řízení. Namítala, že krajský soud i žalovaná nesprávně posoudily otázku účastenství stěžovatelky ve správním řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Je přesvědčena, že krajský soud pochybil v závěru, že stěžovatelka nebyla účastníkem předmětného správního řízení. Stěžovatelka vnímá jako přímé dotčení svých práv, pokud správní orgány přistoupily k uložení pokuty za správní delikt osobě zúčastněné na řízení (výhradně) na základě zjištění, že výrobek stěžovatelky nevyhověl požadavkům právních předpisů; správní rozhodnutí fakticky směřuje k závěru, že sama stěžovatelka se při výrobě potravin dopustila porušení zákonných povinností. Postupem správních orgánů může být dotčena rovněž dobrá pověst stěžovatelky ve smyslu § 19b odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník z roku 1964“, s účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dále jen „nový občanský zákoník“), resp. § 135 odst. 2 nového občanského zákoníku. Rozhodnutím správních orgánů může být dotčena i na vlastnickém právu, neboť hrozí, že příslušnou šarží medu nebude moci nadále uvádět do oběhu.

[8] Stěžovatelka dále namítala, že krajský soud i žalovaná porušily zákon, pokud dospěly k závěru, že nejsou dány pochybnosti o účastenství stěžovatelky na předmětném správním řízení ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu. Poukázala na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 – 39, a vyslovila přesvědčení, že za situace, kdy správnímu orgánu oznámila záměr řízení se účastnit, byl správní orgán – pokud zamýšlel jí postavení účastníka nepřiznat – povinen o této otázce usnesením rozhodnout; sama žalovaná, resp. její jednotlivé inspektoráty přitom v obdobných případech usnesením pravidelně rozhodují, čímž samy dávají najevo, že ohledně tohoto aspektu jsou dány relevantní pochybnosti. V této souvislosti stěžovatelka podotkla, že rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2009, č. j. 30 Ca 248/2007 – 27, z něhož krajský soud při vydání napadeného rozsudku vycházel, řeší skutkově i právně odlišnou situaci; tento rozsudek mimoto není veřejně dostupný a nebyl ani jinak publikován; stěžovatelka se s ním seznámila teprve poté, co si jej vyžádala.

[9] Stěžovatelka brojila rovněž proti nedostatečnému odůvodnění napadeného rozsudku i žalobou napadeného rozhodnutí žalované, konkrétně namítala, že krajský soud se nevypořádal s tvrzeními odůvodňujícími účastenství stěžovatelky v řízení a provedl rovněž nesprávná skutková zjištění. Nezohlednil pochybení žalované, která opomenula, že k účastenství na řízení postačí i jen možnost dotčení práv (nikoli jejich prokazatelné faktické dotčení), jakož ani žalobní tvrzení, že správní orgány o účastenství v řízeních tohoto druhu pravidelně rozhodují usnesením. Krajský soud nedostatečně odůvodnil svůj závěr, že stěžovatelka nemůže být rozhodnutím správních orgánů přímo dotčena na svých právech. V této souvislosti stěžovatelka vyložila, že v jiné fázi výrobního a distribučního řetězce (při výrobě samotné) a jiným orgánem (Státní veterinární správou) může být za porušování zákona při výrobě medu jako výrobce postihována přímo; i s ohledem na dvojkolejnost státní kontroly na úseku potravin živočišného původu (u potravin rostlinného původu provádí kontrolu ve všech fázích výrobního a distribučního řetězce

pokračování

výhradně žalovaná) by jí mělo být účastenství v řízení přiznáno, a to tím spíše, že posouzení týchž výrobků Státní veterinární správou a žalovanou se může lišit a že civilní soudy jsou vázány závěry správních orgánů o spáchání správního deliktu.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 14. 11. 2013 navrhla zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost. Zdůraznila, že výrok správního rozhodnutí, týkajícího se spáchání správního deliktu osobou zúčastněnou na řízení, se žádným způsobem nedotýká práv stěžovatelky jako výrobce předmětné potraviny; jedná se o individuální správní akt, z něhož vyplývá přímá povinnost k zaplacení pokuty výhradně osobě zúčastněné na řízení, přičemž k přiznání účastenství v řízení není dostatečné dotčení práv prostřednictvím jiné osoby. V daném případě nevznikly relevantní pochybnosti o účastenství, a nebylo tak třeba vydávat usnesení podle § 28 odst. 1 věta druhá správního řádu, a to bez ohledu na postup správních orgánů v jiných řízeních. Podstatou správního rozhodnutí nebyla deklarace vlastností daného výrobku, nýbrž vyslovení, že osoba zúčastněná na řízení spáchala správní delikt tím, že vlastnila a uváděla na trh výrobek neodpovídající požadavkům zákona. Výrok rozhodnutí se týká výhradně pachatele (v daném případě osoby zúčastněné na řízení) a správního deliktu, který pachatel spáchal. Ze správního řízení stěžovatelce přímo neplynou žádná práva ani povinnosti, přičemž z její strany subjektivně pociťované dotčení na právech je toliko nepřímého, zprostředkovaného charakteru. Na tomto závěru nemůže nic změnit, pokud snad ze smluvního vztahu mezi osobou zúčastněnou na řízení jako prodejcem a stěžovatelkou jako výrobcem vyplývají nějaká plnění či kompenzace, navazující na uložení pokuty v rámci správního řízení.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle písm. a) tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor. Podle písm. b) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytyčanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“

Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „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] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžejní námitkou stěžovatelka brojí proti závěru krajského soudu i žalované, že nebyla v intencích § 27 odst. 2 správního řádu účastníkem předmětného správního řízení.

[15] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

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

[17] Předmětem přezkumu v nyní projednávané věci je rozhodnutí žalované, kterým byla stěžovatelce upřena účast na řízení k vydání, resp. přezkumu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jímž byla osobě zúčastněné na řízení jako provozovateli potravinářského podniku (prodejci) uložena pokuta podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách ve výši 150.000 Kč za protiprávní jednání, kterého se osoba zúčastněná na řízení dopustila tím, že v provozovně na adrese Mánesova 954, Bojkovice, uvedla do oběhu med květový, velikost balení 500 g, šarže č. L14.10.13, datum minimální trvanlivosti 14. 10. 2013, jehož výrobcem byla stěžovatelka a který nevyhověl požadavku § 10 odst. 1 vyhlášky č. 76/2003 Sb., podle něhož „do medu nesmí být přidány, s výjimkou jiného druhu medu, žádné jiné látky včetně přídatných látek.“ Osoba zúčastněná na řízení tím podle správního orgánu prvního stupně porušila čl. 16 nařízení č. 178/2002, a naplnila tak skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 2 zákona o potravinách.

[18] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 Ads 95/2013 – 103, všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>, v právně i skutkově obdobné věci, v níž se jednalo o postih za správní delikt spočívající v uvádění na trh květového medu akátového, který nesplňoval zákonné předpoklady pro to, aby mohl být nazýván „medem“, dospěl k závěru, že vydáním rozhodnutí o správním deliktu a uložení pokuty jiné osobě (v daném případě společnosti Kaufland Česká republika v.o.s.) než výrobcí potravin (kterým byla v daném případě společnost Grocery CZ s.r.o.) nevzniká ani nehrozí výrobcí potravin přímé dotčení na právech nebo povinnostech ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Své závěry zdejší soud potvrdil rovněž v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 Ads 96/2013 – 109. Závěry obou rozhodnutí jsou stěžovatelce nepochybně známy, neboť v obou případech se účastenství ve správním řízení domáhala sesterská společnost stěžovatelky, která byla v obou řízeních zastoupena týměž advokátem, který zastupuje stěžovatelku v nyní projednávané věci. Ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 95/2013 – 103, byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2014, sp. zn. III. ÚS 641/14.

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud nemá důvodu odchýlit se od závěrů své citované judikatury. I v nyní projednávané věci proto dospěl k závěru, že výrobci potravin (v daném případě květového medu) nesvědčí ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu postavení účastníka řízení o správním deliktu, kterého se dopustil provozovatel potravinářského podniku (prodejce) tím, že danou potravinu uváděl na trh, a to ani pokud stěžejním důvodem pro uložení pokuty za správní delikt bylo zjištění, že daný výrobek nevyhověl požadavkům právních předpisů (v daném případě požadavku, že do medu nesmí být přidány, s výjimkou jiného druhu medu, žádné jiné látky včetně přídatných látek). Stěžovatelka nemůže být přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech rozhodnutím správního orgánu, jímž byla jiné osobě v souladu s příslušnými ustanoveními zákona uložena pokuta za správní delikt spočívající v tom, že uváděla na trh výrobek, který svým složením neodpovídal požadavkům zákona, a to ani pokud byla stěžovatelka ve výroku rozhodnutí označena jako jeho výrobce.

[20] Nelze se ztotožnit s úvahami stěžovatelky, že správní rozhodnutí fakticky směřuje k závěru, že ona sama se při výrobě předmětné potravin (květového medu) dopustila porušení povinností stanovených v zákoně o potravinách, resp. v prováděcí vyhlášce č. 76/2003. I pokud totiž byla osobě zúčastněné na řízení v daném případě fakticky uložena pokuta za to, že uváděla do oběhu potraviny, která byla vyrobena stěžovatelkou a která neodpovídala zákonným požadavkům na své složení, tato specifická okolnost nemůže nic změnit na stěžejní premise, totiž že se v daném případě jedná o řízení o správním deliktu, který byl v intencích příslušných ustanovení zákona o potravinách a navazujících předpisů spáchán osobou zúčastněnou na řízení, a (pouze) této byla za tento správní delikt uložena sankce (pokuta).

[21] Zákon o potravinách vychází z koncepce správního deliktu spáchaného provozovatelem potravinářského podniku, v daném případě prodejcem potravin, přičemž výhradně pachateli správního deliktu – osobě zúčastněné na řízení jako prodejci potravin – může být v daném řízení uložena pokuta. Koncepci zákona o potravinách odpovídá rovněž vymezení předmětu řízení, jak bylo v intencích § 68 odst. 2 správního řádu identifikováno ve výroku žalobou napadeného rozhodnutí, resp. jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně; tímto rozhodnutím byla osoba zúčastněná na řízení jako prodejce postižena za to, že na trh uváděla květový med, který neodpovídal zákonnému požadavku, že do medu nesmí být přidány, s výjimkou jiného druhu medu, žádné jiné látky včetně přídatných látek. Skutečnost, že v rámci identifikace vadného výrobku byla ve výroku správního rozhodnutí označena rovněž stěžovatelka jako výrobce medu, nemůže nic změnit na závěru, že předmětem správního řízení byl výhradně správní delikt spáchaný osobou zúčastněnou na řízení, a dotčení práv stěžovatelky v rámci řízení tak může být pouze nepřímé (zprostředkované).

[22] Na podporu uvedeného závěru lze poukázat na skutečnost, na kterou v kasační stížnosti upozorňuje sama stěžovatelka, totiž že i se stěžovatelkou jako pachatelem může být vedeno řízení o správním deliktu, byť podle stávající koncepce zákona o potravinách je takové řízení prováděno jiným orgánem (Státní veterinární správou) a postih je možný toliko ve fázi výroby medu, nikoli ve fázi distribuce, pro kterou zákon staví na odpovědnosti prodejce (kterým byla v daném případě osoba zúčastněná na řízení). Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než konstatovat, že vymezení (rozdělení)

pravomocí správních orgánů, jak bylo zákonodárcem zakotveno do § 16 a navazujících ustanovení zákona o potravinách, je poměrně komplikované a vzbuzuje otázky ohledně své vhodnosti, mj. co do aspektu, že ve fázi distribuce nese odpovědnost za soulad potravin s požadavky zákona zpravidla jiný subjekt než její výrobce (ledaže potravinu uvádí na trh sám výrobce). Případné koncepční deficity zákona ovšem nelze překlénout zásahem soudu do základních atributů řízení o správním deliktu.

[23] Tento závěr odpovídá rovněž konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 8. 11. 2011, č. j. 1 Afs 81/2010 – 268, publikován pod č. 2508/2012 Sb. NSS, judikoval, že *„osoba poškozená jednáním pachatele správního deliktu podle § 15 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009, není přímo dotčena na svých veřejných subjektivních právech nebo povinnostech vydáním rozhodnutí o tomto správním deliktu ani jeho případným zrušením, a nesplňuje tak podle § 34 odst. 1 s. ř. s. materiální podmínku pro uznání za osobu zúčastněnou na řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí.“* V odůvodnění se rozšířený senát přiklonil k doktrinální koncepci, že *„v řízeních o správních deliktech správní orgán rozhoduje vrchnostensky pouze o veřejných subjektivních právech a povinnostech delikventa a žádná veřejná subjektivní práva jiných osob přitom nemohou být dotčena.“* Právním základem dané věci sice nebylo posouzení účastnictví ve správním řízení (zvláštní zákon pro daný typ řízení obsahoval výslovnou úpravu), nýbrž postavení osoby zúčastněné na řízení o soudním přezkumu rozhodnutí, i pro účely posouzení nyní projednávané věci lze nicméně odkázat na úvahy rozšířeného senátu, který vyšel z obdobného postavení osob zúčastněných na řízení a ostatních (dotčených) účastníků správního řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu (o které usiluje rovněž stěžovatelka v nyní projednávané věci), přičemž podle rozšířeného senátu je ohledně obou kategorií třeba vycházet z požadavku přímého dotčení na veřejných subjektivních právech. Atribut přímého dotčení na veřejných subjektivních právech rozšířený senát odepřel osobě poškozené jednáním pachatele správního deliktu, přičemž dotčení práv stěžovatelky v nyní projednávané věci je řádově méně významné, neboť osoba stěžovatelky bylo toliko identifikována ve výroku správního rozhodnutí.

[24] V této souvislosti lze poukázat i na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006 – 100, publikován pod č. 2276/2011 Sb. NSS, v němž se zdejší soud zabýval postavením poškozeného v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku, přičemž judikoval, že *„žalobu poškozeného proti správnímu rozhodnutí v řízení o přestupku krajský soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. proto, že byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, v té části, v níž žalobce napadá výrok správního rozhodnutí týkající se viny obviněného z přestupku či sankce (přičemž výrokem týkajícím se viny je i výrok o zastavení řízení o přestupku). Žaloba poškozeného proti správnímu rozhodnutí o přestupku v části týkající se výroku o náhradě škody podle § 70 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je přípustná; k projednání žaloby jsou příslušné soudy rozhodující ve správním soudnictví.“* Přestože koncepce přestupkového řízení je do jisté míry odlišná oproti koncepci řízení o správním deliktu a přestože účast poškozeného na přestupkovém řízení je ustanovením § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, výslovně omezena na účastnictví v rozsahu, v jakém se projednává jeho nárok, lze i na tomto rozhodnutí demonstrovat povahu dotčení práv stěžovatelky, vyplývající z výroku rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu osoby zúčastněné na řízení; jedná se o dotčení pojmově menší, než jaké je dáno u osoby, která byla poškozena jednáním pachatele

pokračování

přestupku a které zákon přesto nepřiznává plné účastenství v řízení, o jaké usiluje stěžovatelka v projednávané věci.

[25] V rozsudku ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001 – 91, publikován pod č. 683/2005 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud za výchozí předpoklad účastenství v řízení označil hmotněprávní poměr k věci, přičemž judikoval, že „*k tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva.*“ V posuzované věci absentuje hmotněprávní poměr stěžovatelky k věci, neboť předmětem správního řízení byl správní delikt spáchaný osobou zúčastněnou na řízení, přičemž výhradně této osobě byla (a mohla být) v intencích zákona o potravinách a navazujících předpisů hmotného práva za spáchání správního deliktu uložena pokuta.

[26] Rovněž právní nauka poukazuje na nutnou přítomnost aspektu přímého dotčení práv, nikoli dotčení zprostředkovaného, např. prostřednictvím jiné osoby, v daném případě prostřednictvím osoby zúčastněné na řízení jako pachatele správního deliktu, popř. prostřednictvím jiné právní skutečnosti, do níž se obsah správního rozhodnutí promítá, v daném případě prostřednictvím možných projevů správního rozhodnutí v právní sféře stěžovatelky způsobených tím, že byla ve výroku rozhodnutí identifikována jako výrobce medu, který nedostal požadavkům zákona na své složení (srov. VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 331).

[27] Na posouzení věci, tedy charakteru správního řízení, jak je vymezen v zákoně o potravinách a navazujících právních předpisech, nemohou nic změnit případné navazující (nepřímé) důsledky, projevující se v rovině soukromoprávní a spočívající ve stěžovatelkou pocítovaném zásahu do své (dobré) pověsti ve smyslu § 135 odst. 2 nového občanského zákoníku, a to ani za situace, kdy procesní ochrana stěžovatelky před civilními soudy může být za určitých okolností limitována ustanovením § 135 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), podle něhož je civilní soud „*vázán rozhodnutím příslušných orgánů o tom, že byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních předpisů, a kdo je spáchal, jakož i rozhodnutím o osobním stavu; soud však není vázán rozhodnutím v blokovém řízení.*“ V této souvislosti nelze opomenout, že i citované ustanovení občanského soudního řádu míří primárně na osobu zúčastněnou na řízení, která je pachatelem daného správního deliktu, a jeho aplikace vůči stěžovateli je tak toliko nepřímá, neboť se stěžovatelkou nebylo správními orgány jednáno jako s pachatelem, nýbrž tato byla toliko označena ve výroku správního rozhodnutí jako výrobce květového medu, který svým složením nedostal požadavkům zákona.

[28] Pro posouzení věci je stejně tak nerozhodný případný další zprostředkovaný soukromoprávní následek uváděný stěžovatelkou, totiž že příslušná šarže zboží, pro jehož uvádění na trh byla osoba zúčastněná na řízení pokutována, se stává fakticky neprodejnou a musí být stažena z trhu. Stejně je třeba hodnotit i případné celkové zhoršení odbytových možností stěžovatelky ve vztahu k jiným prodejcům, kterým daný druh potravin dodává, jakož i případné další soukromoprávní důsledky, na které poukazuje žalovaná ve vyjádření

ke kasační stížnosti a které mohou spočívat v tom, že mezi osobou zúčastněnou na řízení, která vadný květový med uváděla na trh a byla jí za to uložena pokuta, a stěžovatelkou jako výrobcem medu může existovat smluvní vztah, z něhož mohou vyplývat kompenzace či jiná plnění v návaznosti na uložení pokuty osobě zúčastněné na řízení. Jak Nejvyšší správní soud podotkl již ve výše uvedeném rozsudku č. j. 4 Ads 95/2013 – 103, proti těmto zprostředkovaným následkům se stěžovatelka může bránit prostředky, které jí dává soukromé právo – stejně jako proti případnému dotčení na právech, rezultujícímu z identifikace stěžovatelky v tiskových zprávách žalované, popř. z jiné formy předání údajů o správním rozhodnutí sdělovacím prostředkům.

[29] Stěžovatelka dále namítala, že krajský soud i žalovaná porušily zákon, pokud dospěly k závěru, že nejsou dány pochybnosti o účastenství stěžovatelky na předmětném správním řízení ve smyslu § 28 odst. 1 téhož zákona.

[30] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[31] Podle § 28 odst. 1 správního řádu *„za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozmí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.“*

[32] Nejvyšší správní soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 – 39, publikován pod č. 1657/2008 Sb. NSS, vyslovil, že *„usnesení o tom, zda osoba tvrdící své účastenství účastníkem řízení je, či nikoli, není správní orgán povinen vydávat v případech, kdy není třeba provádět jakékoli právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy; o takový případ se jedná v situaci, kdy je toto účastenství expressis verbis řešeno přímo v zákoně. Stejně může postupovat i v případě, kdy pro posouzení této otázky není třeba provést skutková šetření. V ostatních případech je nutno vycházet z existence „pochybností“ (§ 28 odst. 1 věta první správního řádu z roku 2004) a musí být o tvrzeném účastenství vydáno usnesení. Postup, kdy o tvrzeném účastenství nebude vydáno usnesení (a věc bude vyřešena toliko neformálním sdělením), je třeba omezit na zcela nesporné situace, a v hraničních případech postupovat cestou vydání usnesení ve smyslu § 28 odst. 1 věty druhé správního řádu z roku 2004, podrobeného instanční kontrole.“*

[33] Nejvyšší správní soud konstatuje, že vzhledem k charakteru dané právní otázky a okolnosti, že zákon o potravinách neobsahuje zvláštní (výslovné) vymezení účastníků řízení, a je tak třeba aplikovat obecnou úpravu účastenství podle správního řádu, bylo namíste stěžovatelku o jejím účastenství v řízení před správním orgánem prvního stupně přinejmenším vyrozumět, resp. pro případ provádění skutkových šetření o této otázce výslovně rozhodnout usnesením, jak ostatně jednotlivé inspektoráty žalované pravidelně činí, na což upozorňuje i sama stěžovatelka. Pochybení správního orgánu prvního stupně, který na podání stěžovatelky ze dne 18. 5. 2011, jímž se domáhala účasti v řízení ještě před jeho zahájením, následně – po zahájení správního řízení – žádným způsobem nereagoval, však samo o sobě nemůže způsobovat nezákonnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka se totiž o posouzení svého účastenství ve správním řízení nejen dozvěděla, nýbrž tuto otázku učinila samostatným předmětem přezkumu, a to jak před ústředním inspektorátem

pokračování

žalované jako správním orgánem druhého stupně, tak i před správními soudy včetně soudu kasačního. V této souvislosti je třeba dodat, že pokud krajský soud shledal postup správního orgánu prvního stupně bez dalšího bezvadným, jedná se sice o hodnocení ne zcela úplné, nemůže se nicméně jednat o vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[34] V této souvislosti lze dodat, že pokud krajský soud v napadeném rozsudku poukázal na závěry své dřívější judikatury, konkrétně rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2009, č. j. 30 Ca 248/2007 – 27, podle něhož „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“, nemůže mít na zákonnost nyní přezkoumávaného rozsudku vliv, pokud tato prejudikatura není dostupná na webových stránkách Nejvyššího správního soudu, neboť se jedná o starší judikaturu krajských soudů, která zde (dosud) nebyla v plném rozsahu publikována. Předmětem přezkumu jsou závěry krajského soudu v nyní projednávané věci, a to bez ohledu na to, že k nim dospěl mj. i vycházející ze své vlastní prejudikatury. Závěry prejudikatury krajských soudů nejsou pro Nejvyšší správní soud závazné, přičemž sama stěžovatelka navíc uvedla, že rozsudek č. j. 30 Ca 248/2007 – 27, má k dispozici (k žádosti jí byl zaslán).

[35] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou nedostatečného odůvodnění napadeného rozsudku, konkrétně co do tvrzení stěžovatelky odůvodňujícího její účastenství ve správním řízení. Krajský soud věnoval této otázce značnou pozornost – fakticky se jednalo o jádro odůvodnění jeho rozsudku. V rámci řešení předmětné právní otázky přitom zohlednil i výchozí skutková zjištění a správně poukázal i na prejudikaturu správních soudů. Krajský soud výstižně a srozumitelně odůvodnil i svůj závěr, že rozhodnutí žalované není nezákonné pro porušení § 28 odst. 1 správního řádu, a to bez ohledu na to, že závěry krajského soudu bylo v tomto směru třeba určitým způsobem korigovat, jak bylo uvedeno výše. Na zákonnost žalobou napadeného správního rozhodnutí pak nemůže mít vliv skutečnost, že žalovaná dostatečně nezdůraznila, že k účasti na řízení postačí i jen reálná možnost přímého dotčení práv dané osoby; z odůvodnění rozhodnutí je zřejmé, že žalovaná hodnotila i jen možnost přímého dotčení práv stěžovatelky, přičemž však ani tuto neshledala.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[36] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Brně, napadeného rozhodnutí žalované a další spisové dokumentace k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. výrokem I. zamítl.

[37] O nákladech řízení o kasační stížnosti vzniklých účastníkům rozhodl Nejvyšší správní soud výrokem II. ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch a žalované žádné

důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec její běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[38] O nákladech řízení o kasační stížnosti vzniklých osobě zúčastněné na řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v intencích § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož „osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.“ Vzhledem k tomu, že osobě zúčastněné na řízení soud neuložil splnění žádné povinnosti a nejsou dány ani jiné důvody pro přiznání práva na náhradu dalších nákladů řízení, rozhodl Nejvyšší správní soud o nákladech řízení vzniklých osobě zúčastněné na řízení výrokem III. tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 20. srpna 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu