

U S N E S E N Í

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudkyně JUDr. Jitky Hroudové a soudce Mgr. Marka Zimy v právní věci

žalobce: **Fulmer GmbH Magyaroszági Fióktelepe**
se sídlem Vörösmarty út. 2438 hrsz., 2336 Dunavarsány, Maďarsko
Slušovice

zastoupeného
JUDr. Petrem Mrázkem, advokátem
se sídlem Pod Klaudiánkou 271/4a, 147 00 Praha 4

proti
žalované: **Státní zemědělské a potravinářské inspekci, Inspektorátu v Praze**
se sídlem Za Opravnou 300/6, 150 00 Praha 5

o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného

t a k t o:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč bude žalobci vrácen ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení z účtu Městského soudu v Praze. Žalobce a jeho právní zástupce se vyzývají, aby ve lhůtě 5 dnů od doručení tohoto usnesení sdělili, na jaký účet má soud žalobci soudní poplatek vrátit.

O d ů v o d n ě n í

Vymezení věci

1. Žalobce podniká v oboru výroby a velkoobchodu s potravinami. Jedním z výrobků, které žalobce produkuje, je dárkové balení medů ve společném dřevěném obalu, v němž jsou uloženy čtyři skleněné dózy se stočeným medem čtyř různých druhů (Netvařec křovitý med, Lípa med, Klejicha hedvábná med a Zlatobýl med), přičemž tento produkt dodává mj. i společnosti Lidl Česká republika v. o. s. (dále jen „Lidl“).

2. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného správního orgánu, který spatřuje v tom, že žalovaný v rámci kontroly provozovny společnosti Lidl odebral vzorky všech medů z produktu a následně – po provedeném laboratorním testování – opatřením č. D018-10831/23/D přikázal

společnosti Lidl zajistit stažení výrobku Netvařec křovitý med ze všech provozoven a uložila povinnost doložit, jak bylo s celkovým staženým množstvím tohoto medu naloženo. Důvodem vydání opatření bylo zjištění laboratoře, že odebraný vzorek medu neodpovídal údajům uvedeným na obalu ve znaku botanického původu. Žalobce vyžádal od společnosti Lidl kontrolní vzorky odebrané inspekci a tyto zaslal do akreditované laboratoře Eurofins s tím, že namítal a vznášel argumenty pro závěr, že med byl označen v souladu s legislativou. Ačkoli žalobce následně požádal příslušný správní orgán o souhlas s uvedením potravin na trh, bylo mu neformálně e-mailem sděleno, aby veškeré dokumenty poslal prostřednictvím společnosti Lidl. Pokud se společnost Lidl rozhodne inspekci informovat, přepošle veškeré dokumenty a inspekce je zařadí do vedeného kontrolního spisu.

Žalobní argumentace

3. Žalobce z uvedeného dovozuje, že tato e-mailová komunikace inspekce s právním zástupcem je jedinou informací o způsobu vyřízení žádosti žalobce, tato žádost nebyla dosud přiřazena ke kontrolnímu spisu, informace v ní uvedené nebyly dosud inspekci věcně přezkoumány a žádost nebyla formálně vypořádána (vydáním souhlasu nebo vydáním rozhodnutí o zamítnutí žádosti) v zákonem stanovené lhůtě. Žalobce proto navrhl, aby soud uložil povinnost žalované vydat souhlas s uvedením potravin Netvařec křovitý med, Med květový, z rostlin Netvařec křovitý, Směs medů ze zemí EU, velikost balení 60 g, na trh dle ustanovení § 5a odst. 1 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o SZPI*“).

Stanovisko žalovaného

4. Žalovaná ve vyjádření k podané žalobě poukázal na judikaturu k ustanovení soudního řádu správního upravujícímu podmínky soudní ochrany před nezákonným zásahem, které musí být nezbytně splněny k tomu, aby mohl soud vyslovit nezákonnost zásahu a žalobkyni poskytnout ochranu před nezákonným zásahem. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („*zásahem*“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Pokud není jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu poskytnout [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „*NSS*“) ze dne 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005-65, publikovaný pod č. 603/2005 ve Sbírce NSS].

5. Podle žalované nebyly v daném případě ani zčásti naplněny první, druhá, třetí, pátá a šestá podmínka, když způsobem vyřízení žádosti žalobce ze dne 18. 8. 2023 nebyl žalobce přímo zkrácen ve svých právech a prováděné úkony nebyly nezákonné. Žalobce nebyl v daném řízení kontrolovanou osobou, nemohl proto žádat, aby kontrolní orgán zrušil opatření adresované jinému subjektu, kontrolní orgán tak ani nebyl oprávněn se podáním žalobce zabývat. Přesto žalobce neformálně informoval o skutečnosti, že se podáním zabývat nemůže a poskytl mu návod, jak postupovat, aby obsah jeho podání mohl být do řízení vtažen. Proto žaloba není důvodná.

Posouzení soudem

6. Městský soud v Praze při posuzování splnění podmínek řízení dospěl k závěru, že žalobci nesvědčí aktivní procesní legitimace k podání správní žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného správního orgánu.

7. Podle ustanovení § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

8. Z žalobní argumentace však plyne, že žalobce brojí primárně proti tvrzené nečinnosti žalované při vydání souhlasu podle ustanovení § 5a odst. 1 zákona o SZPI.

9. Žalobní legitimace je dána tedy, když se úkon správního orgánu dotýká právní sféry žalobce (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, publikované pod č. 906/2006 ve Sbírce NSS a dostupné, stejně jako všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu též online na www.nssoud.cz). Uvedené ustanovení navíc neváže aktivní procesní legitimaci na předchozí účastenství ve správním řízení (viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2011, čj. 2 Afs 4/2011-64, č. 2260/2011 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 13. 1. 2020, čj. 7 As 310/2018-47, č. 3992/2020 Sb. NSS, *Orion Corporation*).

10. I přesto však soud žalobu pro nedostatek aktivní procesní legitimace odmítne tehdy, pokud se napadené rozhodnutí nemohlo žalobce dotknout na právní sféře, přičemž tento nedostatek lze shledat již na základě samotné žaloby a přiložených listin (viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 46, bod 33, s. 372).

11. Podle ustanovení § 82 s. ř. s. platí, že každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

12. Soud dále posuzoval, zda souhlas podle ustanovení § 5a odst. 1 zákona o SZPI, jehož vydání se žalobce domáhal v řízení vedeném s kontrolovaným subjektem odlišným od žalobce (společnost Lidl), je rozhodnutím.

13. Z ustanovení § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění, plyne, že rozhodnutím je takový úkon správního orgánu, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

14. Podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI inspektor vydá souhlas s obnovením výroby, uváděním na trh nebo distribucí zemědělských výrobků nebo potravin, pokud byl závadný stav odstraněn. Souhlas pak musí být vydán neprodleně, nejpozději však do 15 dnů ode dne, kdy kontrolovaná osoba (zvýrazněno soudem) prokázala odstranění závadného stavu.

15. Nejvyšší správní soud již v minulosti dospěl k závěru, že opatření podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o SZPI je rozhodnutím, na které se subsidiárně použije správní řád (viz rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2020, č. j. 7 As 33/2010-99, č. 2323/2011 Sb. NSS). Z § 5a odst. 1 zákona SZPI sice nevyplývá oprávnění žalované zrušit předchozí opatření vydané podle § 5 odst. 1 písm. a) téhož zákona, ale žalovaná může tímto souhlasem do budoucna povolit uvádění výrobků do oběhu (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2007, č. j. 1 As 1/2006-120, č. 1726/2008

Sb. NSS, který se týkal obdobné úpravy tehdy zakotvené v § 5 odst. 5 zákona o SZIF ve znění účinném do 31. 8. 2014). V důsledku vydání souhlasu může příslušný subjekt (tj. kontrolovaná osoba) opět uvádět na trh potraviny, které doposud uvádět nemohl, neboť mu to bylo zakázáno opatřením dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o SZIF. Takový akt inspektora nutně zakládá, resp. mění práva a povinnosti jmenovitě určené osoby. Souhlas s obnovením výroby, uváděním na trh nebo distribucí zemědělských výrobků nebo potravin podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI je proto rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V případě nečinnosti při vydání souhlasu se proto lze bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti.

16. Je však nezbytné zároveň uvést, že žalobce účastníkem řízení ve věci kontroly provedené v provozovně společnosti Lidl nebyl a ani být neměl. Případná aktivní procesní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. ani podle § 79 s. ř. s. mu proto nesvědčí.

17. S ohledem na žalobní argumentaci se soud zabýval i tím, zda žalobci svědčí aktivní procesní legitimace podle § 82 s. ř. s. Dospěl k závěru, že tomu tak není.

18. Jak již bylo výše zmíněno, žalobní legitimace je dána tedy, když se úkon správního orgánu dotýká právní sféry žalobce, přitom podmínka přímého dotčení na právech je v soudním řádu správním zmíněna ve všech žalobních typech (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, žaloba na ochranu proti nečinnosti a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu).

19. Žalovaný podle žalobních tvrzení nerozhodl o žádosti žalobce o souhlas s uvedením předmětného výrobku na trh a neformálně sdělil, že takovou žádost může podat v průběhu řízení kontrolovaná osoba, tj. společnost Lidl.

20. Soud dospěl k závěru, že oprávnění požádat o vydání souhlasu podle § 5a odstavec 1 zákona o SZPI náleží výhradně kontrolované osobě, v posuzované věci společnosti Lidl, neboť s tou vede inspekce řízení podle zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně některých dalších zákonů, v platném, znění, a podle zákona o SZPI. Žalobce tak učinit nemůže, neboť žalobcem v podané žalobě napadané opatření ani žádost správního orgánu o součinnost mu nebyly určeny, byly adresovány výhradně kontrolované osobě a nijak se nedotýkají veřejných subjektivních práv žalobce, jenž může být dotčen – za splnění dalších dosud nejistých a budoucích předpokladů - ve své právní sféře toliko na majetkových právech, přičemž toto dotčení není základem pro aktivní procesní legitimaci žalobce v řízení před správním soudem ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

21. Žalobce tedy nemohl být dotčen na svých právech přímo, ale nanejvýš nepřímo. Soudní řád správní je svou povahou normou obrannou a nikoli kontrolní, která by opravňovala kohokoli iniciovat prostřednictvím správní žaloby kteréhokoliv typu kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Smyslem správního soudnictví je zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických a právnických osob. Pokud soud dovodil, že žalobce mohl být nevydáním souhlasu si nerozhodnutím o své žádosti zkrácen pouze nepřímo, je zřejmé, že svou aktivní procesní legitimaci dovozuje ze zásahu do svých majetkových práv, pak škoda vzniklá případným zásahem do těchto práv zakládá vztah soukromoprávní povahy. Správní soudy jsou povinny k ochraně veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.). Zásah do takových práv žalobce netvrdil a ani soud tu žádné přímé dotčení jeho sféry nenachází. Proto je třeba uzavřít, že se napadený zásah nemohl přímo dotknout práv žalobce.

Závěr a náklady řízení

22. Soud proto žalobu výrokem I. odmítl postupem podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

23. Výrokem II. rozhodl soud o nákladech řízení postupem dle § 60 odst. 3 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť žaloba byla odmítnuta.

24. Výrokem III. soud rozhodl o vrácení soudního poplatku, který žalobce zaplatil při podání žaloby, postupem podle ustanovení § 10 odst. 3 poslední věta zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění. Zároveň soud žalobce a jeho právního zástupce vyzval, aby soudu sdělili, jakým způsobem jim má soudní poplatek vrátit.

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 nejblíže 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 2. února 2024

Mgr. Marek Bedřich
předseda senátu