



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: **Fulmer GmbH Magyarországi Fióktelepe**, se sídlem Vörösmarty út 2438 hrsz., 2336 Dunavarsány, Maďarsko, zast. JUDr. Petrem Mrázkem, advokátem, se sídlem Pod Klaudiánkou 271/4a, Praha 4, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát Olomouc**, se sídlem Pavelkova 13, Olomouc, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 28. 11. 2023, č. j. 65 A 83/2023-23,

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.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalobkyně je výrobcem potravin *deluxe acacia honey with honeycomb*, akátový med s pláství, květový, á 500 g, složení: 77% akátový med, 23% plástev (115g+/-15g), minimální trvanlivost do: 12. 10. 2024, země původu: Maďarsko, Lidl Česká republika v.o.s., Nárožní 1359/11, 158 00 Praha 5 (dále jen „med“). V roce 2022 žalobkyně uvedený med v počtu několika tisíc kusů dodala společnosti Lidl Česká republika v.o.s. (dnes Lidl Česká republika s.r.o., dále jen „společnost Lidl“). Žalovaný provedl v provozovně společnosti Lidl kontrolu, v rámci které odebral vzorky předmětného medu pro laboratorní rozbor. Z výsledků provedeného rozboru bylo zjištěno, že odebraný med nelze nazývat akátovým medem, neboť neodpovídá tomuto botanickému původu. Na základě toho žalovaný shledal porušení čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice

Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004 (dále jen „nařízení č. 1169/2011“) ze strany společnosti Lidl. Proto vydal opatření ze dne 27. 4. 2023, č. D009-80348/23/C, kterým podle § 5 odst. 1 písm. a) bodu 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“), zakázal společnosti Lidl uvádět med na trh, a č. D009-80348/23/D, kterým podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona o SZPI uložil společnosti Lidl povinnost zajistit ve všech svých provozovnách stažení a vyřazení medu z trhu. Kromě toho žalovaný na internetové stránce www.potravinynapranaryri.cz zveřejnil med v kategorii falšovaných potravin.

[2] Žalobkyně žádostí ze dne 18. 8. 2023 požádala žalovaného o vydání souhlasu s uvedením medu zpět na trh ve smyslu § 5a odst. 1 zákona o SZPI. V odpovědi na toto podání ze dne 30. 8. 2023 žalovaný žalobkyni sdělil, že její žádosti nemůže být vyhověno, neboť nebyla v dotčené věci kontrolovanou osobou, když pouze ta je oprávněna k podání příslušné žádosti. O vydání souhlasu pak žalobkyně požádala také v podání ze dne 22. 9. 2023, avšak opětovně bezúspěšně.

[3] Žalobkyně následně podala ke Krajskému soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) žalobu, kterou se domáhala, aby tento soud určil, že jednání žalovaného spočívající v nevydání souhlasu s uvedením medu na trh podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI bylo nezákonným zásahem. Žalobkyně vytýkala žalovanému nesprávné vyhodnocení aktivní legitimace k podání žádosti, nezákonnosti obsažené v opatřeních ze dne 27. 4. 2023 a skutečnost, že tato opatření nevydal ve formě opatření obecné povahy podle § 5 odst. 6 zákona o SZPI.

[4] Krajský soud usnesením ze dne 28. 11. 2023, č. j. 65 A 83/2023-23, podle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zásahovou žalobu odmítl. Přisvědčil žalovanému, že žádost o vydání souhlasu s uvedením medu opětovně na trh podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI byla oprávněna podat pouze kontrolovaná osoba, kterou žalobkyně nebyla. Také shledal, že žalobkyně nemá věcnou legitimaci k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, neboť nevydání předmětného souhlasu nebylo způsobilé přímo zasáhnout do jakýchkoliv jejích veřejných subjektivních práv, přičemž do nich přímo nezasáhla ani opatření ze dne 27. 4. 2023, proti nimž prostřednictvím žádosti o vydání souhlasu brojila. Vzhledem k tomu, že krajský soud rozhodl o žalobě odmítacím usnesením, nezabýval se již věcnými žalobními argumenty týkajícími se (ne)správného označení medu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti tomuto usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou blanketní kasační stížnost, kterou následně doplnila ve stanovené měsíční lhůtě.

[6] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že z písemností žalovaného je zřejmá skutečnost, podle níž nesprávné označení medu připisuje jí jakožto výrobcí, a nikoli společnosti Lidl, která jej pouze dodává spotřebitelům. Závěr krajského soudu, že postupem žalovaného byla stěžovatelka dotčena pouze nepřímo, je tudíž chybný.

pokračování

[7] Stěžovatelka je rovněž přesvědčena, že pro posouzení toho, kdo všechno se může bránit proti opatřením žalovaného, je vedle vnitrostátních právních předpisů nutno také zohlednit nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/625 ze dne 15. března 2017 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EU) č. 1151/2012, (EU) č. 652/2014, (EU) 2016/429 a (EU) 2016/2031, nařízení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a směrnic Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, směrnic Rady 89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutí Rady 92/438/EHS (nařízení o úředních kontrolách) - dále jen „nařízení č. 2017/625“. Smyslem nařízení č. 2017/625, jež upravuje úřední kontroly dodržování povinností mj. v oblasti potravinového práva, je zajistit dodržování předmětných práv v rámci celého zemědělsko-potravinářského řetězce, a nikoli pouze u jednoho článku. Stěžovatelka je podle tohoto nařízení provozovatelem (stejně jako společnost Lidl), jehož dodržování povinností má být kontrolováno úředními kontrolami. Podle čl. 7 nařízení č. 2017/625 mají právo na uplatnění opravného prostředku proti rozhodnutí kontrolního orgánu (žalovaného) fyzické osoby nebo právnické osoby, jichž se toto rozhodnutí týká. Dotčená osoba ve smyslu zmíněného článku je širším pojmem, než je pojem provozovatel i pojem kontrolovaná osoba podle zákona o SZPI. Stěžovatelka je v souvislosti s opatřeními žalovaného ze dne 27. 4. 2023 dotčenou osobou ve smyslu čl. 7 nařízení č. 2017/625, a proto jí nemělo být krajským soudem a žalovaným upřeno právo na obranu proti opatřením ve formě odvolání a žádosti jen kvůli tomu, že nebyla kontrolovanou osobou podle zákona o SZPI. Rozhodující orgány nesprávně vyhodnotily postavení stěžovatelky a nesprávně přijaly závěr o nepřímém zásahu. Stěžovatelka je výrobcem předmětné potraviny, a proto by i ona měla mít možnost se bránit proti zjištěním, jež zpochybňují její složení, a nikoli jen kontrolovaná osoba. Správné by proto bylo, kdyby žalovaný opatření ze dne 27. 4. 2023 doručil také stěžovateli, aby proti nim mohla brojit rovnou odvoláním, případně aby je vydal ve formě opatření obecné povahy.

[8] Stěžovatelka dále označila za nepřiléhavé rozsudky, kterými krajský soud odůvodňoval nepřímou zásahu do jejích práv. Také rozporovala jeho závěr, že opatřeními žalovaného bylo zakázáno dotčený med uvádět na trh pouze kontrolované osobě, neboť ve svém důsledku to bylo zakázáno i stěžovateli. Pokud by ho totiž nyní opětovně uvedla na trh, bylo by to v rozporu s potravinovým právem a poctivým jednáním. Opatření žalovaného tedy zasáhla přímo i do práv stěžovatelky, přičemž poškodila její dobrou pověst a podnikání.

[9] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu uvedenými v napadeném usnesení. Stěžovatelka podle něj není dotčenou osobou ve smyslu čl. 7 nařízení č. 2017/625, neboť jím vydaná opatření jsou individuálními správními akty, jež se dotýkají pouze kontrolované osoby. Nařízení č. 2017/625 ponechává určení osob oprávněných k podání odvolání proti opatřením na vnitrostátní úpravě a ta právo na podání

odvolání svěruje pouze kontrolované osobě. Stejně je to u žádosti o vydání souhlasu. Nebyl tedy žádný důvod předmětná opatření doručovat i stěžovateli, když ukládají povinnosti, resp. jejich účinky směřují přímo pouze vůči kontrolované osobě. Proto žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost odpovídá důvodu uvedenému v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s, tedy *tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení*.

[12] Podle § 82 s. ř. s., *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný*.

[13] Předmětem nyní řešené věci je posouzení otázky, zda nevydáním souhlasu podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI, resp. věcným neřešením žádosti o vydání tohoto souhlasu bylo přímo zasazeno do práv stěžovatelky. Stěžovatelka má za to, že by jí stejně jako kontrolované osobě mělo být s ohledem na nařízení č. 2017/625 přiznáno právo na podání odvolání proti opatřením žalovaného, jakož i právo na podání žádosti o vydání souhlasu s uvedením potravin zpět na trh podle zákona o SZPI.

[14] Podle čl. 7 nařízení č. 2017/625, *proti rozhodnutím přijatým příslušnými orgány v souladu s článkem 55, čl. 66 odst. 3 a 6, článkem 67, čl. 137 odst. 3 písm. b) a čl. 138 odst. 1 a 2 týkajícím se fyzických nebo právnických osob mají tyto osoby právo podat opravný prostředek v souladu s vnitrostátním právem*.

[15] Podle čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011, *informace o potravinách nesmějí být zavádějící, zejména: pokud jde o charakteristiky potravin a zvláště o její povahu, totožnost, vlastnosti, složení, množství, trvanlivost, zemi původu nebo místo provenience, způsob výroby nebo získání*.

[16] Podle čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1169/2011, *za informace o potravině odpovídá provozovatel potravinářského podniku, pod jehož jménem nebo obchodním názvem je potravin uváděna na trh, a není-li usazen v Unii, dovozce potravin na trh Unie*.

[17] Podle čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1169/2011, *provozovatel potravinářského podniku odpovídající za informace o potravině zajistí jejich uvedení a přesnost v souladu s platnými právními předpisy o poskytování informací o potravinách a požadavky příslušných vnitrostátních předpisů*.

[18] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že stěžovatelka naplňuje definice provozovatele podle nařízení č. 2017/625 a provozovatele potravinářského podniku podle nařízení č. 1169/2011. Nicméně z těchto nařízení nevyplývá, že by měla být oprávněna k podání odvolání proti opatřením žalovaného či k podání žádosti o vydání souhlasu podle zákona o

pokračování

SZPI. Konkrétně z čl. 7 nařízení č. 2017/625 nevyplývá, že by těmito právními instituty měla disponovat vedle kontrolované osoby podle zákona o SZPI i stěžovatelka jakožto výrobce dotčené potraviny, resp. každý článek z dotčeného potravinářsko-obchodního řetězce, jak je naznačováno v kasační stížnosti. Stěžovatelka přehlíží, že uvedený článek odkazuje na vnitrostátní úpravu členských států a přesně nespecifikuje okruh osob, jež se mohou proti rozhodnutím kontrolních orgánů bránit, pouze požaduje, aby nějaká možnost obrany existovala.

[19] Z ničeho zároveň nevyplývá, že je stěžovatelka osobou, jíž se opatření žalovaného týkají ve smyslu čl. 7 nařízení č. 2017/625. Naopak z čl. 8 nařízení č. 1169/2011 vyplývá, že odpovědnost za správné označení potraviny měla pouze společnost Lidl, neboť pod jejím jménem byl med uváděn na trh. Bylo proto správné, že žalovaný dodržení předmětné povinnosti kontroloval právě u této osoby a následně pouze jí adresoval vydaná opatření, která jsou individuálními správními akty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2010, č. j. 7 As 33/2010-99), a pouze jí vytknul porušení čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011. Společnost Lidl měla možnost se proti opatřením bránit, jak požaduje čl. 7 nařízení č. 2017/625, přičemž z vyjádření účastníků řízení vyplývá, že odvolání proti nim neuplatnila. S odstupem času sice podala žádost o vydání souhlasu s uvedením medu zpět na trh, avšak nebylo jí vyhověno.

[20] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že nebylo v rozporu s nařízeními EU, pokud v souvislosti s opatřeními žalovaného mohla odvolání a žádost podat pouze kontrolovaná osoba.

[21] Stěžovatelka v kasační stížnosti také namítla nepřiléhavost rozsudků použitých krajským soudem. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že rozhodnutími, jež krajský soud zmínil v odstavci 13. napadeného usnesení, chtěl zjevně pouze přiblížit situace, kdy nedošlo k přímému zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce. Závěr o nepřímém zasažení do práv stěžovatelky však nepřijal jen na základě porovnání s těmito rozhodnutími, ale uvedl k tomu komplexní zdůvodnění. Proto zmínku o nich v napadeném usnesení nepovažuje Nejvyšší správní soud za zcela nepřipadnou, ačkoliv souhlasí se stěžovatelkou, že nejsou s jejím případem zcela srovnatelná.

[22] Vhodně srovnatelným případem se Nejvyšší správní soud zabýval ve svém rozsudku ze dne 25. 9. 2014, č. j. 4 As 136/2014-36. V něm kontrolující orgán zjistil nedostatečnou kvalitu potraviny (také medu) prodávané v obchodním řetězci, který nebyl výrobcem dané potraviny. S tímto řetězcem následně zahájil správní řízení ve věci spáchání správního deliktu. Výrobce kontrolované potraviny se domáhal, aby s ním bylo jednáno jako s účastníkem řízení. Uváděl obdobné argumenty jako v nyní posuzované věci stěžovatelka, tj. přímé zasažení do jeho práv v důsledku závazného zjištění správního orgánu o vlastnostech jím vyráběné potraviny. Věc, jejímž předmětem bylo tedy rovněž posouzení dopadů do právní sféry výrobce potraviny, dospěla až k Nejvyššímu správnímu soudu, který k tomu ve zmíněném rozsudku uvedl, že *„[v]eškeré možné důsledky rozhodnutí o uložení pokuty za spáchání deliktu účastníku řízení jsou vůči stěžovateli toliko nepřímé, neboť by následovaly až po vydání rozhodnutí a vztahovaly by se k případnému následnému jednání třetích osob, a proto mají povahu námitek soukromoprávních a stěžovatelka je může uplatnit soukromoprávními prostředky obrany, např. žalobou na ochranu dobré pověsti právnické osoby.“*

Ačkoliv se v uvedeném případě jednalo o kasační stížnost, resp. žalobu proti správnímu rozhodnutí, nikoli žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, lze podle Nejvyššího správního soudu posouzení (ne)přímosti dopadů do právní sféry výrobce potravin aplikovat i na nyní řešený případ, resp. na opatření vydaná žalovaným.

[23] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti správně podotknul, že opatřeními byla v prodeji medu přímo omezena pouze společnost Lidl, stěžovatelka nikoli. Jak bylo uvedeno výše, za správné označení potravin odpovídá provozovatel potravinářského podniku, pod jehož jménem nebo obchodním názvem je potravinu uváděna na trh, což stěžovatelka není.

[24] Jako nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud rovněž argumentaci, podle které měl žalovaný předmětná opatření vydat ve formě opatření obecné povahy podle § 5 odst. 6 zákona o SZPI. Z vyjádření účastníků řízení vyplývá, že med na trh pod svým jménem v rámci územní působnosti žalovaného uváděla pouze společnost Lidl, a proto nebyl důvod opatření vydávat ve formě opatření obecné povahy.

[25] S ohledem na uvedené lze tedy shrnout, že bylo namístě podanou žalobu odmítnout, což také krajský soud správně učinil. Opatřeními ze dne 27. 4. 2023 totiž nebylo přímo zasaženo do veřejných subjektivních práv stěžovatelky. Stejně tak nebyla stěžovatelka v souvislosti s nimi oprávněna podat odvolání či žádost o vydání souhlasu s uvedením medu zpět na trh. Krajský soud proto správně shledal, že nevydání předmětného souhlasu, resp. věcné nezabývání se žádostí stěžovatelky, nepředstavovalo nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tedy nebyl naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti vychází z § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá vůči žalovanému právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Procesně úspěšnému žalovanému pak žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl také o tom, že žádný z účastníků 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 19. března 2024

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu