



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **PRAGON s.r.o.**, se sídlem Imrychova 883/9, Praha 4, zastoupené JUDr. Petrem Folprechtem, advokátem se sídlem Záhřebská 562/41, Praha 2, proti žalovaným: **1) Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 504/15, Brno, **2) Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Praze**, se sídlem Za Opravnou 300/6, Praha 5, **3) Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně a spolků "HABEAS CORPUS", se sídlem Ocelkova 643/20, Praha 9, a Unie příznivců Tradiční čínské medicíny, spolek, se sídlem Ocelkova 643/20, Praha 9, obou zastoupených JUDr. Petrem Folprechtem, advokátem se sídlem Záhřebská 562/41, Praha 2, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2024, č. j. 15 A 7/2022-126,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobkyně **se odmítá.**
- II.** Kasační stížnost spolků "HABEAS CORPUS" a Unie příznivců Tradiční čínské medicíny, spolek, **se zamítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o přezkum usnesení soudu podle § 34 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), kterým bylo vysloveno, že osoby, které oznámily soudu uplatňování práv osob zúčastněných na řízení, takoveto postavení nemají. Nesplňovaly totiž podmínky podle § 34 odst. 1 s. ř. s.

[2] Dne 2. 12. 2013 provedla Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Praze, na základě podnětu Ministerstva zdravotnictví kontrolu v provozovně žalobkyně se zaměřením na potravinu s názvem *Coriolus*. Na základě kontrolních zjištění vydala téhož dne podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, v tehdy účinném znění, opatření č. P180-10285/13/C, kterým zakázala uvádění do oběhu potravin s obchodním názvem „CORIOLUS – MRL, *Coriolus versicolor*, outkovka pestrá, doplněk stravy“ v celkové hmotnosti 2,74 kg. Ředitel inspektorátu v Praze toto opatření k odvolání žalobkyně zrušil rozhodnutím ze dne 17. 7. 2019, č. j. SZPI/AF 182-76/2014, a řízení zastavil. Jeho rozhodnutí nicméně zrušila v přezkumném řízení Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát, rozhodnutím ze dne 4. 2. 2020, č. j. SZPI/AF182-79/2014, a věc vrátila řediteli inspektorátu v Praze k dalšímu řízení. Ministerstvo zemědělství rozhodnutím ze dne 22. 11. 2021, č. j. MZE-58652/2021-18111, zamítlo odvolání žalobkyně a rozhodnutí ústředního inspektorátu potvrdilo.

[3] Před Městským soudem v Praze (dále jen „městský soud“) je pod sp. zn. 15 A 7/2022 vedeno řízení o žalobě, kterou se žalobkyně domáhá zrušení uvedeného rozhodnutí Ministerstva zemědělství (body 15.1 a 15.2 žaloby) a rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu (body 15.3 a 15.4 žaloby). Dále žalobkyně navrhl vyslovit, že považování *Coriolus versicolor* za potravinu nového typu (PNT, NP) je nezákonné a nicotné (body 15.5 a 15.6 žaloby), uložit povinnost žalovaným zajistit výmaz *Coriolus versicolor* ze seznamu potravin nového typu (PNT, NP) do 30 dnů od právní moci rozsudku (bod 15.7 žaloby) a zdržet se používání a vydávání aktů nevzešlých z řádného legislativního procesu a jejich použití na *Coriolus versicolor* (bod 15.8 žaloby), vyslovit, že zápis v Systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (*Rapid Alert System for Food and Feed*, zkráceně „RASFF“) ohledně zákazu *Coriolus versicolor*, který byl do něj vložen Českou republikou dne 6. 1. 2014 a je zde veden pod č. 2014.0013, je nezákonný a nicotný a že se vymazává (body 15.9 až 15.11 žaloby) a že žalovaní jsou povinni zajistit tento výmaz (bod 15.12 žaloby). Součástí žaloby byl i návrh žalobkyně na zrušení směrnice ministra zemědělství ze dne 21. 12. 2017, č. 11/2017, č. j. 69404/2017-MZE-21251 (bod 15.13 žaloby), a návrh, aby byla žalovaným uložena povinnost uhradit žalobkyni náklady řízení (bod 15.14 žaloby).

[4] Žalobkyně v žalobě uvedla, že spolky "HABEAS CORPUS" a Unie příznivců Tradiční čínské medicíny podpisem žaloby vstupují do řízení a budou vykonávat práva osob zúčastněných na řízení. Spolek "HABEAS CORPUS" je s věcí detailně seznámen a od samého začátku pomáhá žalobkyni dosáhnout spravedlnosti a zabránit její diskriminaci. Kromě toho usiluje o ochranu lidských a spotřebitelských práv svých členů i všech obyvatel České republiky. Vzhledem k prokázané diskriminaci žalobkyně některými vysoce postavenými úředními osobami považují tento spolek i jeho členové újmu, která žalobkyni postihla, za újmu svou vlastní.

pokračování

[5] Spolek Unie příznivců Tradiční čínské medicíny zastává názor, že snaha státních orgánů o zákaz *Coriolus versicolor* je nelegitimní a že je zároveň podvodem na spotřebitelích a jejich diskriminací. Imunitu lze podporovat i nespecificky, tj. životním stylem, odpočinkem, psychohygienou a také pestrá strava. Silným momentem tradičních medicín, jak je uznává Světová zdravotnická organizace, je podpora nespecifické imunity, např. s přispěním vhodných doplňků stravy, mezi něž patří tradicí prověřené rostliny a houby (včetně *Coriolus versicolor*), užívané v globálním měřítku po staletí. Ministerstvo zemědělství a jeho orgány jsou odpovědné za potraviny a přeneseně tak i za výživu obyvatel, v rozporu s tím však svými skutky činí vše proto, aby pestrost stravy a z ní vyplývající možnosti pro spotřebitele potlačily, a to ve prospěch dobře zobchodovatelných prostředků cílících na práci s imunitou specifickou. Právě proto je tento spolek poškozenou osobou, do jejíž základních práv bylo zasazeno.

[6] Městský soud napadeným usnesením rozhodl podle § 34 odst. 4 s. ř. s., že žádný z uvedených spolků není osobou zúčastněnou na řízení vedeném pod sp. zn. 15 A 7/2022. Obecně deklarovaná ochrana spotřebitelských práv, kterou tyto spolky podle svých tvrzení sledují, ještě nevypovídá o tom, zda a jaká konkrétní veřejná subjektivní práva či povinnosti spotřebitelů mohou být rozhodnutím vydaným v tomto řízení dotčena. Dílčí zájem spotřebitele spočívající v tom, že si bude moci zakoupit určitý výrobek, nepředstavuje realizaci jeho veřejného subjektivního práva. Jde o reflexi výlučně soukromého práva spotřebitele uspokojit svou osobní potřebu. Městský soud má pochybnost také o tom, zda jsou uvedené spolky vůbec nositeli veřejných subjektivních práv či povinností. Spolek "HABEAS CORPUS" je podle svých stanov zaměřen na poměrně široce definovanou ochranu lidských práv a základních svobod. Jeho cílem tedy není blíže specifikovaná ochrana spotřebitele, která by jej v dané věci opravňovala hájit takové zájmy z pozice osoby zúčastněné na řízení. Subjektivní přesvědčení, resp. projev sounáležitosti s žalobkyní v rovině shodného „procítění“ újmy, je pro posouzení přímého dotčení na právech nerozhodné. Spolek Unie příznivců Tradiční čínské medicíny rovněž není explicitně orientován na ochranu práv spotřebitelů. Podle stanov je jeho hlavním posláním pomoc potřebným členům spolku v oblasti tradiční čínské medicíny. Případná souvislost *Coriolus versicolor* s postupy používanými v oblasti tradiční čínské medicíny nezakládá jakékoli veřejné subjektivní právo, které by mohlo být v návaznosti na řízení o žalobě žalobkyně přímo dotčeno. Závěrem městský soud dodal, že v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je účast osoby zúčastněné na řízení z povahy věci vyloučena, a v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) ze dne 2. 10. 2008, č. j. 3 Aps 5/2008-282.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaných

[7] Usnesení městského soudu napadly kasační stížností spolky "HABEAS CORPUS" a Unie příznivců Tradiční čínské medicíny, k níž se ještě před uplynutím lhůty k jejímu podání podpisem připojila také žalobkyně. Všichni tři stěžovatelé podali kasační stížnost z důvodů, které podřazují pod § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s., a navrhuji zrušit napadené usnesení a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatelé také upozorňují na to, že věc by měla být projednána ve veřejném zasedání po slyšení účastníků.

Věc podstatně přesahuje jejich vlastní zájmy, neboť spolky zastupují nejen sebe, nýbrž též své členy, odběratele a přeneseně též každého občana České republiky i Evropské unie.

[8] Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že spolky "HABEAS CORPUS" a Unie příznivců Tradiční čínské medicíny splňují materiální a formální podmínky postavení osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 1 s. ř. s. Při jejich posouzení městský soud nerespektoval „*přednost práva OSN, ESLP a EU (ESD)*“. Institut osoby zúčastněné na řízení byl zákonodárcem pojat univerzálně na principu alespoň možného přímého dotčení na právech a povinnostech a pokrývá tak všechny eventuality účasti na řízení osob s relevantním právním zájmem na věci. Napadené usnesení je založeno na neúplném a nesprávně zjištěném skutkovém stavu. Pokud městskému soudu nebylo něco jasné, měl uvedené spolky vyzvat k doložení materiální podmínky postavení osob zúčastněných na řízení.

[9] Právní názor vyslovený v rozsudku NSS č. j. 3 Aps 5/2008-282 byl překonán pozdější judikaturou, která připustila, že i v řízení o zásahové žalobě mohou vystupovat osoby zúčastněné na řízení, jsou-li pro to splněny další podmínky vyplývající z analogického použití uvedeného ustanovení. Tyto podmínky bude třeba hodnotit vždy individuálně. V tomto ohledu stěžovatelé upozorňují zejména na usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, které se týkalo řízení o zásahové žalobě ve věci souhlasu podle tehdejšího stavebního zákona. Posun v judikatuře následkem tohoto rozhodnutí vyslovil Nejvyšší správní soud i v usnesení ze dne 13. 12. 2012, č. j. Ars 5/2012-55, č. 2800/2013 Sb. NSS.

[10] Pochybení se měl městský soud dopustit také tím, že v průběhu řízení nezaslal spolkům "HABEAS CORPUS" a Unie příznivců Tradiční čínské medicíny stanovisko Ministerstva zemědělství, ani na něj reagující vyjádření žalobkyně. Městský soud také ignoroval žádosti těchto spolků o nahlížení do spisu, ačkoli až do vydání napadeného usnesení s nimi mělo být jednáno jako s osobami zúčastněnými na řízení.

[11] Možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti využilo pouze Ministerstvo zemědělství, které se plně ztotožnilo s argumentací městského soudu uvedenou v napadeném usnesení. Toto usnesení nelze považovat za nepřezkoumatelné. Již ze znění kasační stížnosti je patrné, že žalobkyně a osoby uplatňující práva osob zúčastněných na řízení jednají v úzké shodě, tudíž případná formální neúčast na řízení nebude mít fakticky dopad na jejich možnost prezentovat ve věci své názory nebo se naopak seznámit s podáními v této věci.

III. Procesní předpoklady řízení o kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud konstatuje, že usnesení o tom, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení, není rozhodnutím, kterým se upravuje pouze vedení řízení [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.]. Takovéto rozhodnutí má totiž pro tuto osobu závažný význam zejména v oblasti ochrany jejích práv v tomto řízení. Kasační stížnost proti němu je proto přípustná (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2005, č. j. 7 As 43/2005-53, č. 710/2005 Sb. NSS). Zároveň není spojena s poplatkovou povinností, k jejímuž splnění kasační soud jednotlivé stěžovatele nevyzýval (usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, č. j. 2 As 262/2015-18, odst. [14]).

pokračování

[13] Přestože je žalobkyně účastnicí řízení vedeného před městským soudem, napadené procesní usnesení se nijak nedotýká její právní sféry, a tudíž jím nemohla být porušena její práva. Z tohoto důvodu není oprávněna podat kasační stížnost proti němu (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2022, č. j. 4 As 164/2022-43, odst. [11]).

[14] Spolky "HABEAS CORPUS" a Unie příznivců Tradiční čínské medicíny naopak osobami oprávněnými k podání kasační stížnosti jsou. Jejich kasační stížnost byla podána včas, z důvodů, které zákon připouští, a oba byly také zastoupeny advokátem.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti podané spolky "HABEAS CORPUS" a Unie příznivců Tradiční čínské medicíny a v ní uplatněných důvodů, jakož i důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Neshledal důvod nařídit k projednání kasační stížnosti jednání, neboť pro rozhodnutí věci jsou postačující podání účastníků řízení a obsah soudního a správního spisu.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Podstatou kasační stížnosti je právní otázka, zda spolky "HABEAS CORPUS" a Unie příznivců Tradiční čínské medicíny splňují podmínky, aby měly postavení osob zúčastněných na řízení. Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. *„[o]sobami 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“*. Podle § 34 odst. 4 s. ř. s. *„[s]oud usnesením vysloví, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nesplňuje, není osobou zúčastněnou na řízení“*.

[18] Předně je třeba přisvědčit stěžovatelům, že postavení osoby zúčastněné na řízení může vzniknout i v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu (viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS, odst. [59]). Tato skutečnost však nic nemění na tom, že spolky, které podaly kasační stížnost, se mohly domáhat postavení osoby zúčastněné na řízení jen za předpokladu, že rozhodnutím soudu vydaným v tomto řízení mohla být přímo dotčena jejich veřejná subjektivní práva. Tak tomu ale v případě žádného z uvedených spolků není.

[19] Nejvyšší správní soud odkazuje na své dřívější závěry vyslovené v rozsudku č. j. 4 As 164/2022-43, kterým bylo rozhodnuto o jiné kasační stížnosti spolku "HABEAS CORPUS" v obdobné věci. I tehdy se tento spolek domáhal postavení osoby zúčastněné na řízení. Kasační soud tehdy uvedl, že *„[s]kutečnost, že spolek je s předmětem řízení detailně obeznámen a již delší dobu pomáhá žalobkyni v jejím sporu se žalovanou, [...] nijak nevypovídá 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“ (odst. [15] cit. rozsudku). Tento závěr se ve vztahu k spolku "HABEAS CORPUS" plně uplatní i v posuzované věci.

[20] Nelze zároveň přehlédnout, že nad rámec tvrzení o detailním obeznámení se s předmětem řízení tento spolek, stejně jako spolek Unie příznivců Tradiční čínské medicíny odůvodňují dotčení svých veřejných subjektivních práv toliko poukazem na jimi tvrzený veřejný zájem na tom, aby byla *Coriolus versicolor* dostupná širší veřejnosti. Pouhá skutečnost, že spolky usilují o tento cíl, ale neznamená, že mohly být rozhodnutími nebo zásahy, proti nimž směřuje žaloba, přímo dotčena jejich veřejná subjektivní práva. Místo toho se ve vztahu k oběma spolkům uplatní závěry již zmíněného rozsudku NSS č. j. 4 As 164/2022-43, že žádné tvrzení spolku „*nesvědčí o tom, že by [...] 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*“ (odst. [19] cit. rozsudku). Již tyto důvody postačují pro závěr, že žádnému ze spolků, které podaly kasační stížnost, nenáleží postavení osoby zúčastněné na řízení. Městský soud posoudil otázku, zda tyto spolky jsou osobami zúčastněnými na řízení, správně a své závěry řádně odůvodnil. Jeho rozhodnutí není nepřezkoumatelné ani netrpí žádnou vadou, která by opodstatňovala jeho zrušení.

[21] Namítají-li oba spolky, že městský soud měl zohlednit „*přednost práva OSN, ESLP a EU (ESD)*“ a přihlédnout k zárukám z něj vyplývajícím, nejde o námitku důvodnou. Z hlediska záruk práva na soudní ochranu plynoucích z ústavního pořádku nebo mezinárodních smluv je totiž vždy rozhodné, zda rozhodnutím nebo zásahem mohla být přímo dotčena veřejná subjektivní práva konkrétní osoby. Takovéto dotčení ale ze žaloby, o níž je vedeno řízení před městským soudem, ani z dalších podání učiněných v tomto řízení, neplyne. Nedůvodnou je i námitka, že městský soud měl před vydáním napadeného usnesení vyzvat oba spolky k doplnění své argumentace ohledně důvodů, které by zakládaly jejich postavení osob zúčastněných na řízení. Závěr městského soudu o tom, že takovéto postavení nemají, nebyl následkem nedostatku uvedení důvodů, z nichž oba spolky dovozují své postavení, nýbrž výsledkem jejich řádného posouzení (srov. rozsudek NSS č. j. 4 As 164/2022-43, odst. [21]).

[22] Bez významu pro posuzovanou věc jsou i tvrzené vady řízení, které měly spočívat v tom, že městský soud v období před vydáním napadeného usnesení s oběma spolky nejednal jako s osobami zúčastněnými na řízení, zejména jim nezasílal písemnosti a nereagoval na jejich žádosti o nahlížení do spisu. I kdyby městský soud tímto způsobem pochybil, jeho pochybení by nemělo vliv na rozhodnutí, zda tyto spolky jsou, nebo nejsou osobami zúčastněnými na řízení.

V. Závěr a náklady řízení

[23] Ze všech těchto důvodů Nejvyšší správní soud podle § 46 odst. 1 písm. c) a § 120 s. ř. s. odmítl kasační stížnost žalobkyně jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Kasační stížnost spolků "HABEAS CORPUS" a Unie příznivců Tradiční čínské medicíny podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou. Současně podle § 60 odst. 1

pokračování

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, uvedené spolky neměly v řízení 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 24. května 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu