



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobce: **Fulmer GmbH. Magyarországi Fióktelepe**, se sídlem Vörösmarty út 2438 hrsz., 2336 Dunavarsány, Maďarsko, zastoupen JUDr. Petrem Mrázkem, advokátem se sídlem Pod Klaudiánkou 271/4a, Praha 4, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, se sídlem Květná 15, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2024, č. j. 62 A 91/2023 - 379,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2024, č. j. 62 A 91/2023 - 379, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Žalobce dodával společnosti Lidl Česká republika v. o. s. (dále jen „*Lidl*“) med, který Lidl prodával pod svou privátní značkou Deluxe v dárkovém balení 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). Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Praze (dále jen „inspektorát“) odebral dne 24. 4. 2023 v provozovně Lidl vzorek medu a na základě laboratorního testování vyhodnotil, že med nesplňuje podmínky pro označení botanickým původem *netvařec křovitý*, neboť se nejednalo o jednodruhový med. Inspektorát proto vydal opatření ze dne 24. 4. 2023, č. D018-10831/23/D (dále jen „opatření“), kterým zakázal společnosti Lidl (kontrolované osobě) uvádět med na trh a přikázal zajistit stažení medu ze všech jejích provozoven. V důsledku tohoto kontrolního zjištění žalovaná dne 20. 9. 2023 zveřejnila na svých internetových stránkách www.potravinynapranryri.cz záznam, kterým informovala o

tom, že uvedený med je falšovaná potravina, neboť laboratorní analýza prokázala, že med byl jiného botanického původu než uvedeného na etiketě. V tom žalobce spatřuje nezákonný zásah, proti němuž brojil žalobou u krajského soudu

[2] Krajský soud se nejprve zabýval splněním podmínek řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2020, č. j. 2 As 291/2019–32, v němž soud dospěl k závěru, že pokud žalovaná zveřejní informaci o výsledku své kontrolní činnosti, lze toto zveřejnění napadnout žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. V řízení o takové žalobě má soud vypořádat také případně uplatněnou námitku věcné nesprávnosti zveřejněného kontrolního zjištění. Krajský soud zdůraznil, že závěry uvedeného rozsudku jsou použitelné na nyní posuzovanou věc i přesto, že žalobcem není kontrolovaná osoba, nýbrž výrobce a dodavatel potraviny, které se informace týká. Žalobce totiž podle krajského soudu prokázal, že ze zveřejněných údajů lze dovodit, kdo je výrobcem potraviny, přestože tam není výslovně uveden. Žalobce také doložil e-mailovou komunikaci s obchodním partnerem požadujícím po žalobci vysvětlení napadeného záznamu. Lze tedy mít za to, že přinejmenším v příslušných obchodních kruzích je možné spojitost mezi dotčeným medem a žalobcem vysledovat. Také není vyloučeno, že i spotřebitelé mohou na základě zveřejněné fotografie konkrétní med rozpoznat a při nákupu se mu vyhnout. To, že není žalobce v záznamu jmenovitě uveden, tedy podle krajského soudu neznamená, že by záznam vůči němu nemohl mít povahu nezákonného zásahu. Podmínky řízení tedy považoval krajský soud za splněné.

[3] Dále se krajský soud zabýval žalobními námitkami, jejichž podstata spočívala v tom, že se zveřejněná informace nezakládá na pravdě, a dochází tak k zásahu do žalobcovy obchodní pověsti. Na základě hodnocení provedených důkazů soud uzavřel, že laboratorní analýzy předložené žalobcem nezpochybnily závěr žalované, že posuzovaný med je medem vícekvětým (vzniklým obdobně dominantní příměsí pylu ze zdroje netvarce a akátu). Krajský soud tedy žalobu zamítl.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu obsáhlou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel zejména brojil proti závěru krajského soudu, že se informace týkající se posuzovaného medu uvedená na webových stránkách žalované zakládá na pravdě. Ke svým názorům soud dle stěžovatele dospěl bez nezbytných odborných znalostí z oboru včelařství; jeho závěry jsou mylné a pouze reprodukují to, co nesprávně či nepřesně uváděla na svou obranu žalovaná a co bylo vyvráceno odbornými studiemi. Ty však krajský soud buď nevyhodnotil vůbec, nebo tak učinil nesprávně. Stěžovatel rozdělil své kasační námitky do následujících okruhů: i) nepřibrání znalce do řízení pro posouzení odborných otázek, ii) nevypořádání všech žalobních námitek, iii) neprovedení, resp. nezhodnocení důkazů navržených stěžovatelem, iv) porušení zásady řádného a spravedlivého procesu při hodnocení důkazů, v) falšování medu a nepřiměřený zásah žalované do práv stěžovatelky,

pokračování

vi) absence komplexní analýzy medu, vii) slabé organoleptické vlastnosti medu dle zprávy laboratoře Interek ze dne 22. 2. 2023, viii) nedostatečné pylové zastoupení netvařce křovitého, příměs jiných pylů, ix) zpochybnění správnosti zprávy laboratoře Interek kontrolními analýzami, x) vymezení nejvýznamnějších právních otázek. Stěžovatel rovněž vymezil předběžné otázky, které by měl Nejvyšší správní soud předložit Soudnímu dvoru EU.

[6] Žalovaná ve svém vyjádření navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Vyjádřila polemiku se závěrem krajského soudu ohledně žalobní legitimace stěžovatele, resp. s tím, že byl žalobce přímo zkrácen na svých právech a zásah byl zaměřen přímo proti němu. Informace o potravině na webových stránkách potravinyapranry.cz se dotýkala pouze společnosti Lidl, která zde byla uvedena jako provozovatel potravinářského podniku, jenž uvedl na trh potravinu označenou zavádějící informací o svém původu. Ani na fotografiích výrobku na uvedených webových stránkách není zmíněn výrobce medu, ale pouze společnost Lidl. Z celého záznamu na webových stránkách nelze zjistit, že by předmětná potravina měla jakoukoli spojitost s osobou stěžovatele. Žalovaná je proto přesvědčena, že její postup nebyl zaměřen přímo proti stěžovateli, a že tedy stěžovatel nebyl přímo zkrácen na svých právech.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud však přistoupil ke zrušení rozsudku krajského soudu z jiných důvodů, než které tvrdí stěžovatel. Shledal totiž, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný v otázce posouzení žalobní legitimace stěžovatele. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu je přitom vadou, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační argumentací směřující proti závěrům krajského soudu ohledně pravdivosti informace o posuzovaném medu na webových stránkách žalované se již nezabýval; nejprve bude na krajském soudu, aby dostatečně a přezkoumatelným způsobem posoudil, zda stěžovateli vůbec svědčila aktivní žalobní legitimace ve smyslu § 82 s. ř. s.

[9] Podle § 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“*.

[10] Judikatura Nejvyššího správního soudu (nověji kupř. rozsudek ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, č. 3631/2017 Sb. NSS) dovodila, že ochrana podle § 82 s. ř. s. je důvodná tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. 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).

[11] Aktivně legitimována k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je tedy dle § 82 s. ř. s. je tedy každá osoba, která tvrdí, že byla tímto zásahem, pokynem či donucením přímo zkrácena na svých právech. Soud proto v rámci úvahy o splnění podmínek řízení zkoumá pouze toto tvrzení, nikoliv už jeho důvodnost. Důvodnost tvrzení žalobce, tj. otázka naplnění pětice kumulativních podmínek podle § 82 s. ř. s., je totiž předmětem až meritorního posouzení věci (rozsudky NSS ze dne 20. 9. 2006, čj. 3 Aps 3/2005-139, č. 1010/2007 Sb. NSS, ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68, č. 1382/2007 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS).

[12] Podmínkou řízení o zásahové žalobě dle § 82 s. ř. s. je tedy již přípustitelné (plausibilní) tvrzení nezákonného zásahu, které *musí být patrné již ze samotné žaloby*. V rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, že: „[...] *pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem ‚zásahem‘ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.*“

[13] V rozsudku ze dne 18. 12. 2019, čj. 6 As 167/2019-36, Nejvyšší správní soud shrnul, že odmítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (tj. z důvodu, že byla žaloba podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou) lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace věcné, zjiřitelné bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného.

[14] Nejvyšší správní soud připomíná, že k nedostatku aktivní žalobní legitimace vedoucímu k odmítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem dospěl v případě stejného stěžovatele týkajícím se kontroly téhož medu v nedávném rozsudku dne 2. 5. 2024, č. j. 1 As 34/2024-47 (a obdobně rovněž v rozsudku ze dne 19. 3. 2024, č. j. 4 As 401/2023-60). Zde se jednalo o situaci, v níž stěžovatel brojil proti opatření č. D018-10831/23/D, kterým Inspektorát podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o SZPI“), přikázal společnosti Lidl zajistit stažení výrobku Netvařec křovitý med ze všech provozoven. Žalobce v reakci na toto opatření zaslal Inspektorátu podání, v němž doložil (obdobně jako v nyní posuzované věci) výsledky kontrolních testů provedených akreditovanými laboratořemi, z nichž mělo vyplynout, že kontrolovaný produkt byl označen v souladu s právními předpisy. Zároveň požádal Inspektorát o vydání souhlasu s uvedením potravinu na trh dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI. Inspektorát žalobce neformálně informoval, aby veškeré dokumenty poslal prostřednictvím společnosti Lidl, která je kontrolovanou osobou. Žalobce pak proti takovému způsobu vyřízení jeho žádosti Inspektorátem podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.

[15] Kasační soud zdůraznil, že „*kontrolovanou potravinu „Netvařec křovitý med“ uváděla na trh pod svým jménem (resp. pod svou privátní značkou Deluxe) společnost Lidl, a nikoliv*

pokračování

stěžovatel. Opatření, kterým žalovaná přikázala kontrolované společnosti Lidl zajistit stažení medu ze všech jejích provozoven, se tak dotýká veřejných subjektivních práv pouze společnosti Lidl (která nadále nemůže tento produkt prodávat ve svých provozovnách). Tato společnost je také jako jediná oprávněna požádat o vydání souhlasu s opětovným uvedením potraviny na trh podle dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI. Postup žalované by tak teoreticky mohl zasáhnout do práv stěžovatele pouze nepřímo, a to do sféry soukromoprávní; ostatně i v žalobě stěžovatel tvrdil primárně zásah do svých majetkových práv vyplývajících ze soukromoprávního vztahu se svým odběratelem – společností Lidl.“ Nejvyšší správní soud tak potvrdil názor Městského soudu v Praze, že žalobu stěžovatele bylo namístě odmítnout pro zjevný nedostatek aktivní legitimace stěžovatele, neboť nevydání požadovaného souhlasu, resp. věcné nezabývání se žádostí stěžovatele, nepředstavovalo nezákonný zásah, kterým by byl stěžovatel přímo zkrácen na svých právech ve smyslu § 82 s. ř. s.

[16] V nyní posuzované věci stěžovatel spatřuje nezákonný zásah žalované v tom, že zveřejnila na svých webových stránkách informaci o medu - jehož je stěžovatel výrobcem, která se dle názoru stěžovatele nezakládá na pravdě. Tato zveřejněná informace je výstupem zjištění Inspektorátu při kontrole, jež vyústila ve vydání výše zmíněného opatření č. D018-10831/23/D podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona o SZPI. Jestliže žalovaná na svých webových stránkách zařadila med vyráběný stěžovatelem do kategorie „falšovaných potravin“, stěžovatel, jako výrobce a dodavatel medu, teoreticky mohl být tímto úkonem přímo zkrácen na svých právech. K tomu by došlo primárně v situaci, v níž by ze záznamu na webových stránkách bylo patrné, že výrobcem medu je právě stěžovatel. V takovém případě by bylo možno připustit, že stěžovatel mohl být aktivně legitimován k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[17] Krajský soud však posoudil otázku, zda stěžovatel mohl být postupem žalované (zveřejněním informace o medu na webových stránkách, tj. úkonem, který by pojmově mohl představovat nezákonný zásah, viz krajským soudem odkazovaný rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2020, č.j. 2 As 291/2019–32) přímo zkrácen na svých právech, zcela nedostatečně. Soud sice konstatoval, že stěžovatel „prokázal, že ze zveřejněných údajů lze dovodit, kdo je výrobcem potraviny, přestože tam není výslovně uveden“. Z odůvodnění napadeného rozsudku však není zřejmé, jakým způsobem měl stěžovatel uvedenou skutečnost prokázat. Ze spisové dokumentace kasační soud ověřil, že z informace na webových stránkách žalované bez dalšího nelze dovodit, že by výrobcem potraviny byl stěžovatel. Za dostatečně konkrétní tvrzení ohledně možného zásahu do práv stěžovatele nepovažuje Nejvyšší správní soud ani to, že spotřebitelé by mohli na základě zveřejněné fotografie konkrétní med rozpoznat a při nákupu se mu vyhnout. Krajský soud totiž ani nezjišťoval, zda med ve stejném charakteristickém balení prodává stěžovatel na českém trhu i sám pod svou značkou, případně ho dodává jiným obchodním řetězcům. Není tedy zřejmé, jak by spotřebitelé mohli rozpoznat, že jde o med vyráběný právě stěžovatelem. Nejvyšší správní soud proto znovu zdůrazňuje, že pokud by se mělo jednat o nezákonný zásah namířený přímo proti stěžovateli a zkracující jej přímo na jeho právech, muselo by být již ze samotné zveřejněné informace široké veřejnosti zřejmé, že výrobcem medu je stěžovatel. Nepostačí, že spojitost mezi dotčeným medem a stěžovatelem je možno vysledovat v příslušných obchodních kruzích, jak naznačuje v napadeném rozsudku krajský soud. Již ve výše citovaném rozsudku č. j. 1 As 34/2024-47 Nejvyšší správní soud zdůraznil, že pokud postup žalovaného správního orgánu zasahuje do práv stěžovatele nepřímo, tj. do jeho soukromoprávních vztahů s jeho

obchodními partnery, nejedná se o přímé zkrácení práv ve smyslu § 82 s. ř. s. (viz výše bod [15]).

[18] Rozsudek krajského soudu je proto v otázce posouzení žalobní legitimace stěžovatele nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou (byť z jiných důvodů, než které namítal stěžovatel), a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tedy v souladu s výše uvedenými závěry kasačního soudu se bude podrobněji zabývat otázkou aktivní legitimace stěžovatele.

[20] V dalším řízení rozhodne krajský soud též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. srpna 2024

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu