



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Faisala Husseiniho a Ondřeje Mráky ve věci žalobkyně: **Fulmer GmbH. Magyarországi Fióktelepe**, Vörösmarty út 2438 hrsz., 2336 Dunavarsány, Maďarsko, zastoupené advokátem JUDr. Petrem Mrázkem, Pod Klaudiánkou 271/4a, Praha 4, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, Ústřední inspektorát, Květná 15, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2024, čj. 62 A 81/2023 - 584,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2024, čj. 62 A 81/2023 - 584, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Žalobkyně dodávala společnosti Lidl Česká republika, v. o. s., med, který Lidl prodával pod svou privátní značkou Deluxe. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, konkrétně její inspektorát v Olomouci odebral dne 28. 2. 2023 v provozovně Lidl vzorek medu a na základě laboratorního testování vyhodnotil, že med nesplňuje podmínky pro označení botanickým původem *akátový*, neboť nešlo o jednodruhový med. Inspektorát proto vydal opatření ze dne 27. 4. 2023, č. D009-80348/23/C, a č. D0009-80348/23/D, kterými zakázal společnosti Lidl (kontrolované osobě) uvádět med na trh a přikázal zajistit stažení medu ze všech jejích provozoven a vyřadit jej z trhu. Na základě tohoto kontrolního zjištění žalovaná dne 28. 7. 2023 zveřejnila na svých internetových stránkách www.potravinynaprawyri.cz záznam, kterým informovala o tom, že uvedený med je falšovaná potravinu, neboť laboratorní analýza prokázala, že med byl jiného botanického původu než uvedeného na etiketě. V tom žalobkyně spatřuje nezákonný zásah, proti němuž podala žalobu u krajského soudu.

[2] Krajský soud se nejprve zabýval splněním podmínek řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Odkázal přitom na rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2020, čj. 2 As 291/2019 - 32, v němž NSS dospěl k závěru, že pokud žalovaná zveřejní informaci o výsledku své kontrolní činnosti, lze toto zveřejnění napadnout žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. V řízení o takové žalobě má soud vypořádat také případně uplatněnou námitku věcné nesprávnosti zveřejněného kontrolního zjištění. Krajský soud zdůraznil, že závěry uvedeného rozsudku se na nyní posuzovanou věc použijí i přesto, že žalobu nepodává kontrolovaná osoba, nýbrž výrobce a dodavatel potravin, které se informace týká. Žalobkyně totiž podle krajského soudu prokázala, že ze zveřejněných údajů lze dovodit, kdo je výrobcem potravin, přestože tam není výslovně uvedena. Žalobkyně také doložila e-mailovou komunikaci s obchodním partnerem požadujícím po žalobkyni vysvětlení napadeného záznamu. Lze tedy předpokládat, že přinejmenším v příslušných obchodních kruzích je možné spojitost mezi dotčeným medem a žalobkyní vysledovat. Také není vyloučeno, že i spotřebitelé mohou na základě zveřejněné fotografie konkrétní med rozpoznat a při nákupu se mu vyhnout. To, že není žalobkyně v záznamu jmenovitě uvedena, tedy podle krajského soudu neznamená, že by záznam vůči ní 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, což zasahuje do obchodní pověsti žalobkyně. Na základě hodnocení provedených důkazů soud uzavřel, že laboratorní analýzy předložené žalobkyní nezpochybnily závěr žalované, že posuzovaný med je medem vícekvětým (významným zdrojem je skutečně akát, ovšem v nezanedbatelné míře obsahuje i pyl z jiných zdrojů, zejména netvarce). Krajský soud tedy žalobu zamítl.

2. Shrnutí kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[4] Žalobkyně (nyní *stěžovatelka*) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[5] Stěžovatelka podala blanketní kasační stížnost. V namítá především nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem v předchozím řízení, dále nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v důsledku toho, že se krajský soud nevypořádal se všemi žalobními námitkami, a konečně to, že krajský soud neprovedl či nevyhodnotil předložené důkazy. Stěžovatelka proto navrhuje rozsudek zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Konkrétními námitkami se potom stěžovatelka vymezuje zejména proti závěru krajského soudu, že se informace o medu uvedená na webových stránkách žalované zakládá na pravdě. Ke svým názorům soud dle stěžovatelky 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. Stěžovatelka rozdělila konkrétní 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 stěžovatelkou, iv) falšování medu a nepřiměřený zásah žalované do práv stěžovatelky, v) chybějící komplexní analýza medu,

pokračování

vi) slabé organoleptické vlastnosti medu dle zprávy laboratoře Intertek ze dne 15. 3. 2023, vii) nedostatečné pylové zastoupení trnovníku akátu, viii) nezpochybnění správnosti zprávy laboratoře Intereck kontrolními analýzami, ix) doložka vzájemného uznávání potravin, x) vymezení nejvýznamnějších právních otázek. Stěžovatelka rovněž formulovala předběžné otázky, které by měl NSS předložit Soudnímu dvoru EU.

[7] Žalovaná ve svém vyjádření navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Uvádí, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu, jehož rozsudek podle ní ani netrpí vadou nepřezkoumatelnosti, jelikož krajský soud se řádně zabýval všemi žalobními námitkami a nelze mu tedy vytýkat opomenutí některé z nich. Žalovaná se následně vyjadřuje k jednotlivým kasačním námitkám. Mimo jiné také žalovaná polemizuje se závěrem krajského soudu ohledně žalobní legitimace stěžovatelky, resp. s tím, že byla stěžovatelka přímo zkrácena na svých právech a zásah byl zaměřen přímo proti ní. Informace o potravině na webových stránkách potravinyapranyri.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 daná potravina měla jakoukoli spojitost se stěžovatelkou. Žalovaná je proto přesvědčena, že její postup nebyl zaměřen přímo proti stěžovateli, a že tedy stěžovatelka nebyla přímo zkrácena na svých právech.

[8] K vyjádření žalované podala stěžovatelka obsáhlou repliku. V ní se v první řadě věnovala otázce přímého dotčení na svých právech v důsledku napadeného zásahu. Zejména zmínila, že ji a její výrobek obchodní partneři v této souvislosti již identifikovali a dotčení na právech je tedy dáno – není rozhodné, zda je stěžovatelka dotčena přímo, nebo nepřímo. Stěžovatelka také zmínila, že správní orgán vzal v potaz pouze národní právní úpravu, nikoli však úpravu unijní v podobě a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin a b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 ze dne 15. března 2017 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech. Druhé z uvedených nařízení se týká právě otázky přímého/nepřímého dotčení. Z unijní úpravy přitom vyplývají pro stěžovatelku konkrétní práva; je s ní tedy v rozporu každá národní úprava, která by nositeli práva znemožňovala se takového práva dovolat. V tomto smyslu stěžovatelka navrhla, aby NSS předložil Soudnímu dvoru EU příslušnou předběžnou otázku. Ve zbytku pak stěžovatelka rozvedla námitky, které uvedla již v kasační stížnosti.

3. Právní hodnocení

[9] Kasační stížnost je **důvodná**.

[10] NSS však přistoupil ke zrušení rozsudku krajského soudu z jiných důvodů, než které tvrdí stěžovatelka. Shledal totiž, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný v otázce posouzení žalobní legitimace stěžovatelky. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu je přitom vadou, k níž je NSS 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 proto NSS nezabýval; nejprve bude na krajském soudu, aby dostatečně a přezkoumatelným způsobem posoudil, zda stěžovatelce vůbec svědčila aktivní legitimace ve smyslu § 82 s. ř. s.

[11] 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“*.

[12] Judikatura NSS (nověji např. rozsudek ze dne 31. 8. 2017, čj. 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 zde stanovené. 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), pokud byl zásah zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).

[13] Aktivně legitimována k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je tedy dle § 82 s. ř. s. každá osoba, která tvrdí, že byla tímto zásahem, pokynem či donucením přímo zkrácena na svých právech. Soud proto při úvaze 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 As 3/2005 - 139, č. 1010/2007 Sb. NSS, ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 As 1/2007 - 68, č. 1382/2007, usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 As 6/2007 - 247, č. 1773/2009 Sb. NSS).

[14] Podmínkou řízení o zásahové žalobě dle § 82 s. ř. s. je tedy již přípustitelné (myslitelné) tvrzení nezákonného zásahu, které *musí být patrné již ze samotné žaloby*. V rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, konstatoval rozšířený senát NSS, 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.“*

[15] V rozsudku ze dne 18. 12. 2019, čj. 6 As 167/2019 - 36, NSS 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, zjistitelné bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného.

[16] NSS připomíná, že k nedostatku aktivní procesní legitimace, který musí vést k odmítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, dospěl v případě stejné stěžovatelky týkající se kontroly jiného medu (jehož byla stěžovatelka rovněž výrobcem) v nedávném rozsudku dne 2. 5. 2024, čj. 1 As 34/2024 - 47 (a obdobně rovněž v rozsudku ze dne 19. 3. 2024,

pokračování

čj. 4 As 401/2023 - 60). Zde šlo o situaci, v níž stěžovatelka napadala 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 (*zákon o SZPI*), přikázal společnosti Lidl zajistit stažení výrobku Netvařec křovitý med ze všech provozoven. Stěžovatelka v reakci na toto opatření zaslala inspektorátu podání, v němž doložila (obdobně jako v nyní posuzované věci) výsledky kontrolních testů provedených akreditovanými laboratořemi, z nichž podle ní plynulo, že kontrolovaný produkt byl označen v souladu s právními předpisy. Zároveň požádala inspektorát o vydání souhlasu s uvedením potravin na trh dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI. Inspektorát stěžovatelce neformálně sdělil, aby veškeré dokumenty poslala prostřednictvím společnosti Lidl, která je kontrolovanou osobou. Stěžovatelka pak proti takovému způsobu vyřízení její žádosti podala žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.

[17] NSS v rozsudku prvního senátu zdůraznil, že „*kontrolovanou potravinu* „Netvařec křovitý med“ uváděla na trh pod svým jménem (resp. pod svou privátní značkou Deluxe) společnost Lidl, a nikoliv 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 potravin 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.“ NSS tak potvrdil názor Městského soudu v Praze, že žalobu stěžovatelky bylo namíste odmítnout pro zjevný nedostatek aktivní legitimace, neboť nevydání požadovaného souhlasu, resp. věcné nerešení žádosti stěžovatelky, nepředstavovalo nezákonný zásah, kterým by byla stěžovatelka přímo zkrácena na svých právech ve smyslu § 82 s. ř. s.

[18] V nyní posuzované věci stěžovatelka spatřuje nezákonný zásah žalované v tom, že zveřejnila na svých webových stránkách informaci o medu – jehož je stěžovatelka výrobcem –, která se dle názoru stěžovatelky nezakládá na pravdě. Tato zveřejněná informace je výstupem zjištění inspektorátu při kontrole, jež vyústila ve vydání výše zmíněných opatření č. D018-10831/23/D a č. D009-80348/23/D podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona o SZPI. Jestliže žalovaná na svých webových stránkách zařadila med vyráběný stěžovatelkou do kategorie „falšovaných potravin“, stěžovatelka, jako výrobce a dodavatel medu, teoreticky mohla být tímto úkonem přímo zkrácena 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 stěžovatelka. V takovém případě by bylo možno připustit, že stěžovatelka mohla být aktivně legitimována k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[19] Krajský soud však posoudil otázku, zda stěžovatelka mohla 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, čj. 2 As 291/2019 - 32) přímo zkrácena na svých právech, nedostatečně. Podle soudu stěžovatelka prokázala, že ze zveřejněných údajů lze dovodit, kdo je výrobcem potravin, přestože tam není výslovně uveden. Z odůvodnění napadeného rozsudku však není zřejmé, jakým způsobem stěžovatelka uvedenou skutečnost prokázala. Ze spisové

dokumentace NSS ověřil, že z informace na webových stránkách žalované nelze bez dalšího zkoumání dovodit, že by výrobcem potravin byla stěžovatelka. Za dostatečně konkrétní tvrzení ohledně možného zásahu do práv stěžovatelky nepovažuje NSS 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 stěžovatelka na českém trhu i sama pod svou značkou, případně ho dodává jiným obchodním řetězcům. Není tedy zřejmé, jak by spotřebitelé mohli rozpoznat, že jde o med vyráběný právě stěžovatelkou. NSS proto znovu zdůrazňuje, že pokud by se mělo jednat o nezákonný zásah namířený přímo proti stěžovateli a zkracující ji přímo na jejích právech, muselo by být již ze samotné zveřejněné informace široké veřejnosti zřejmé, že výrobcem medu je právě stěžovatelka. Samo o sobě nepostačí, že spojitost mezi dotčeným medem a stěžovatelkou je možno vysledovat v příslušných obchodních kruzích, jak naznačuje v napadeném rozsudku krajský soud. Již ve výše citovaném rozsudku čj. 1 As 34/2024 - 47 Nejvyšší správní soud zdůraznil, že pokud postup žalovaného správního orgánu zasahuje do práv stěžovatelky nepřímě, tj. do jejích soukromoprávních vztahů s jejími obchodními partnery, nejde o přímé zkrácení práv ve smyslu § 82 s. ř. s. (viz výše bod [17]).

[20] Rozsudek krajského soudu je proto v otázce posouzení žalobní legitimace stěžovatelky nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění. S ohledem tento závěr se nyní NSS blíže nezabývá argumentací, kterou stěžovatelka nadnesla v replice rekapitulované v bodě [8]; stejně tak nyní nevyvstává nutnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU, jak to stěžovatelka navrhovala. Otázku dotčení na právech stěžovatelky v dalším řízení podrobně posoudí krajský soud.

[21] NSS zároveň doplňuje, že v zájmu zachování jednoty judikatury v odůvodnění tohoto rozsudku vycházel z rozhodnutí prvního senátu NSS, konkrétně z rozsudku ze dne 20. 8. 2024, čj. 1 As 105/2024 - 70. V něm se NSS zabýval právně i skutkově takměř totožnou věcí téže stěžovatelky; rozdíl spočíval jen v druhu kontrolovaného medu.

4. Závěr a náklady řízení

[22] NSS tedy shledal kasační stížnost důvodnou (byť z jiných důvodů, než které namítala stěžovatelka), 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 NSS se bude podrobněji zabývat otázkou aktivní legitimace stěžovatelky.

[23] 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 3. září 2024

pokračování

10 As 100/2024 - 101

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu