



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Markéty Fialové ve věci

žalobkyně: **L. Č. r. s.r.o.**
sídlem N. 1359/11, X P.
zastoupená advokátkou Mgr. et Mgr. Alenou Kunicovou
sídlem Hartigova 857/47, 130 00 Praha

proti
žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát Olomouc**
sídlem Pavelkova 13, 772 85 Olomouc

o žalobě proti rozhodnutím žalované ze dne 13. 11. 2023, č. j. SZPI/CU872-4/2023 a ze dne 15. 12. 2023, č. j. SZPI/CU872-12/2023, ve věci souhlasu s opětovným uvedením potravin na trh,

takto:

- I. Žaloba se v části směřující vůči rozhodnutí žalované ze dne 13. 11. 2023, č. j. SZPI/CU872-4/2023 **odmítá**.
- II. Žaloba se v části směřující vůči rozhodnutí žalované ze dne 15. 12. 2023, č. j. SZPI/CU872-12/2023 **zamítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci a obsahu podání

1. Žalovaná v provozovně žalobkyně ve Š. provedla kontrolu, při které odebrala vzorek medu *deluxe acacia honey with honeycomb*, *akátový med s pláství, květový*, á 500 g, složení 77

% akátový med, 23 % plástev (dále jen „med“) a nechala jej laboratorně otestovat. Na základě výsledků dospěla ke zjištění, že med je jiného botanického původu, než je deklarováno na obalu. Proto dne 27. 4. 2023 vydala opatření č. j. D009-80348/23/C, kterým podle § 5 odst. 1 písm. a) bod 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“) zakázala uvádět med na trh (dále jen „opatření č. 1“) a dále opatření č. j. D009-80348/23/D, kterým podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona o SZPI žalobkyni přikázala zajistit stažení medu ze všech jejich provozoven v ČR a jeho vyřazení z trhu. Současně uložila žalobkyni povinnost doložit, jak bylo naloženo s celkovým množstvím staženého medu (dále jen „opatření č. 2“).

2. Žalobkyně dne 10. 10. 2023 požádala žalovanou o vydání souhlasu s uvedením medu na trh podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI. Žalovaná sdělením ze dne 13. 11. 2023, č. j. SZPI/CU872-4/2023 žalobkyni sdělila, že požadovaný souhlas vydat nelze, neboť nedošlo k odstranění závadného stavu. Vůči tomuto sdělení brojila žalobkyně přípisem nazvaným *Odvolání proti odpovědi na žádost o vydání souhlasu dle § 5a odst. 1 zákona č. 146/2002 Sb., č. j. SZPI/CU872-4/2023 ze dne 13. 11. 2023*, který žalovaná vyhodnotila jako podnět k přezkumu sdělení ze dne 13. 11. 2023 ve smyslu § 156 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Sdělením ze dne 15. 12. 2023, č. j. SZPI/CU872-12/2023 žalobkyni sdělila, že neshledala důvod k zahájení přezkumného řízení, avšak dle § 156 odst. 1 správního řádu doplnila sdělení ze dne 13. 11. 2023 v části týkající se toho, že nebylo prokázáno odstranění závadného stavu.
3. Žalobkyně proti postupu žalované brojila předně zásahovou žalobou. Soud však poučil žalobkyni o tom, že souhlas dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI, resp. úkon, jímž tento souhlas nebyl udělen, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Na základě poučení soudu žalobkyně změnila žalobu tak, že se domáhala zrušení sdělení žalované ze dne 13. 11. 2023 a také sdělení žalované ze dne 15. 12. 2023, č. j. SZPI/CU872-12/2023 v části, kterou v žalobě specifikovala.
4. V žalobě předně namítala, že sdělení ze dne 15. 12. 2023 je rozporné s ustanovením § 156 správního řádu. Žalovaná v něm předně uvedla, že neshledala důvod k zahájení přezkumného řízení, aby současně doplnila sdělení ze dne 13. 11. 2023. Navíc sdělení bylo doplněno nezákonným způsobem. Dle § 156 odst. 1 správního řádu smí být sdělení změněno usnesením poznamenaným do spisu, což se nestalo. Nadto nesmí být dle uvedeného ustanovení provedena změna, pokud by tím mohla být způsobena újma některé z dotčených osob. Žalobkyni tím byla způsobena újma, protože sdělení ze dne 13. 11. 2023 mělo být dle § 156 odst. 2 správního řádu zrušeno usnesením, proti kterému by bylo přípustné odvolání a následně mělo být vydáno sdělení nové, proti němuž by žalobkyně mohla brojit. Způsobem dle § 156 odst. 1 správního řádu lze opravit pouze drobné nedostatky, které nedosahují intenzity nezákonnosti, například písarské chyby. Nelze tak nahradit nedostatečné odůvodnění.
5. Dále namítala, že je nezákonný názor žalované, dle něž lze souhlas dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI vydat pouze v případě, kdy dojde k odstranění závadného stavu, nikoliv v situaci, kdy žadatel o vydání souhlasu poukazuje na to, že závadný stav nikdy neexistoval. Tento názor odporuje smyslu, pro který byl do zákona předmětný souhlas zaveden. Souhlas dle předmětného ustanovení lze dle žalobkyně vydat i v situaci, kdy se zjistí, že potravin je/byla vyrobena v souladu s potravinovým právem a závadný stav tak neexistuje. Tomu odpovídá také důvodová zpráva k zákonu č. 138/2014 Sb., jímž byl institut souhlasu

přesunut z § 5 do § 5a. Tato důvodová zpráva výslovně uvádí, že zákon o SZPI dosud postrádal režim uvolnění opatření v případě pozastavených zemědělských výrobků a potravin, pokud bylo prokázáno, že předmětné výrobky neporušují právní předpisy. Zákonodárce tedy připouští, že předmětem dokazování v případě souhlasu může být i to, že potravinu neporušuje právní předpisy. Pokud tedy žalobkyně prokáže, že med byl označen v souladu se zákonem, pak to má tytéž účinky, jako by závadný stav odstranila. V případě opatření vydávaných dle § 5 zákona o SZPI jsou stanoveny zákonem velmi krátké odvolací lhůty. V případech, kdy je existence závadného stavu opřena o laboratorní analýzu, je prakticky vyloučeno, aby v pětidenní odvolací lhůtě kontrolovaná osoba zajistila vypracování nové analýzy a mohla vznést konkrétní námitky vůči uloženému opatření. Lze tak podat nanejvýš blanketní odvolání. Takové opatření je tedy prakticky nenapadnutelné. Proto zákon obsahuje speciální prostředek ochrany práv v podobě souhlasu dle § 5a zákona o SZPI.

6. Žalobkyně dále namítala, že žalovaná nezohlednila jí předložené důkazy, nereagovala na její argumentaci ohledně vadnosti analýzy provedené před vydáním opatření č. 1 a 2. Má za to, že skutkový stav nebyl dostatečně zjištěn a také namítala, že sdělení ze dne 13. 11. 2023 bylo vydáno na základě dodatečného vyjádření laboratoře, která tuto analýzu provedla, přičemž žalobkyně neměla možnost se k němu vyjádřit před vydáním sdělení.
7. Žalovaná navrhla žalobu odmítnout, protože dle jejího názoru souhlas dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI vydán nebyl. Úkon, jímž je konkrétní osobě sděleno, že nebude souhlas vydán, nezasahuje do práv tohoto subjektu a není tak rozhodnutím dle § 67 a § 68 správního řádu. Samotný souhlas má povahu úkonu podle části IV. správního řádu. Zákon o SZPI ani nepožaduje, aby byl žadatel o jeho vydání informován o tom, že souhlas nebude vydán. To činí žalovaná pouze v rámci své praxe. Sdělením, že souhlas nebude vydán, se nezasahuje do práv žadatele o jeho vydání, protože zůstává stále platné opatření, které do práv kontrolovaného subjektu zasáhlo. Pokud by soud byl jiného názoru, navrhla žalovaná žalobu zamítnout. Uvedla, že vůči vydaným opatřením žalobkyně nebrojila odvoláními, ač jí v tom nic nebránilo. Při kontrole bylo zjištěno, že med nepocházel zcela nebo převážně ze zdroje označeného v názvu potraviny tak, jak vyžaduje vyhláška č. 76/2003 Sb. V tom spočíval protiprávní stav. Žalovaná zdůraznila, že souhlas dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI lze vydat, pokud se prokáže odstranění protiprávního stavu. Žalobkyně však netvrdila a neprokazovala, že napravila stav, který vedl k vydání opatření. Proto nebylo ze strany žalované co posuzovat. Námitky žalobkyně směřovaly vůči podkladům, které byly použity pro vydání opatření č. 1 a 2. Tyto námitky však měly zaznít v odvolacím řízení. Účelem souhlasu dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI je posoudit, zda existující protiprávní stav byl kontrolovanou osobou odstraněn, nikoliv přezkoumávat opatření a kontrolní zjištění. Žalobkyní vznesené námitky a důkazy proto byly irelevantní. Ke způsobu opravy sdělení ze dne 13. 11. 2023 žalovaná uvedla, že bylo napraveno administrativní pochybení spočívající v chybějícím textu v části, která obsahuje stručné odůvodnění. Původní sdělení i sdělení po opravě pro žalobkyni vyznívá stejně, tedy že nedošlo k vydání souhlasu, protože nebylo prokázáno odstranění závadného stavu. K významové změně nedošlo. V rámci jednoho sdělení je možné uvést, že neexistují důvody k provedení přezkumného řízení a současně opravit původní sdělení.
8. V následných podáních žalobkyně uvedla, že sdělení žalované je nutné považovat za rozhodnutí, které by mělo splňovat náležitosti upravené v §§ 68 a 69 správního řádu. I kdyby však její sdělení nebylo možné považovat za rozhodnutí, připomenula, že odborná

literatura a judikatura shodně uvádí, že také na sdělení správního orgánu je nutné klást požadavky určitosti, úplnosti a přesvědčivosti. Argumentace, že souhlas nebyl vydán v důsledku toho, že žalobkyně netvrdila a neprokázala odstranění závadného stavu, se poprvé objevila až ve sdělení ze dne 15. 12. 2023. Jelikož si žalovaná před vydáním sdělení vyžádala vyjádření laboratoře, která prováděla analýzu medu, zjevně posuzovala správnost původních zjištění. Sdělením ze dne 15. 12. 2023 tedy nedošlo jen k opravě administrativní chyby a oprava měla být provedena dle § 156 odst. 2 správního řádu.

B. Posouzení věci krajským soudem

9. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Soud rozhodl bez jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s.

K předmětu řízení

10. Podle § 5 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o SZPI platí, že *inspektor vydá opatření, kterým kontrolované osobě zakáže výrobu zemědělských výrobků nebo potravin nebo jejich uvádění na trh anebo výrobu tabákových výrobků, jejich distribuci nebo jejich uvádění na trh, jestliže tyto zemědělské výrobky, potraviny nebo tabákové výrobky nesplňují požadavky stanovené zvláštním právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo mezinárodními smlouvami*. Písm. c) téhož ustanovení stanoví, že *inspektor vydá opatření, kterým kontrolované osobě uloží odstranění zjištěných nedostatků*.
11. Podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI platí, že *inspektor vydá souhlas s obnovením výroby zemědělských výrobků, potravin nebo tabákových výrobků, uváděním zemědělských výrobků nebo potravin na trh nebo uváděním tabákových výrobků na trh nebo jejich distribucí anebo s používáním obalů, etiket, přístrojů, zařízení nebo prostor, které byly zakázány podle § 5 odst. 1 písm. a), pokud byl závadný stav odstraněn; souhlas musí být vydán neprodleně, nejpozději však do 15 dnů ode dne, kdy kontrolovaná osoba prokázala odstranění závadného stavu*.
12. Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak*.
13. Z rozhodovací činnosti NSS vyplývá, že soudní řád správní definuje pojem rozhodnutí nezávisle na tom, jak je určitý akt vymezen nebo pojmenován v jiném právním předpise. Judikatura NSS při hodnocení toho, zda lze konkrétní úkon považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. vychází z tzv. materiálně-formálního pojetí (srov. KÜHN, Z. In. KÜHN, Z., KOCOUREK, T., a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 515). Prvotním hlediskem zkoumání je materiální stránka předmětného úkonu. V rámci ní je hodnoceno, zda má daný úkon účinky na veřejná subjektivní práva osob (resp. jejich právní sféru), zda se jedná svou povahou o individuální správní akt, zda jej vydal správní orgán a zda byl vydán v oblasti veřejné správy. Formální hledisko spočívá v tom, zda je pro předmětný úkon vyžadována určitá formalizovaná podoba, zda zákon stanoví alespoň nějakou proceduru vedoucí k jeho vydání, zda se

oznamuje účastníkům a zda se o něm vede správní spis či alespoň jiná dokumentace (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, body 74 a 78).

14. K materiální stránce věci krajský soud uvádí, že žalovaná je podle § 1 zákona o SZPI nepochybně správním orgánem a při vydání souhlasu dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI jedná v oblasti veřejné správy na úseku kontroly zemědělských výrobků, potravin a tabákových výrobků dle § 3 odst. 1 zákona o SZPI. Souhlas dle § 5a odst. 1 téhož zákona podle názoru soudu zasahuje do veřejných subjektivních práv kontrolované osoby. Ze shora citovaných ustanovení vyplývá, že žalovaná je při výkonu kontrolní činnosti oprávněna podle § 5 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o SZPI opatřením zakázat uvádění potravin na trh, pokud kontrolovaná potravinu neodpovídá právním předpisům. Povahou opatření se již zabýval NSS a dospěl k závěr, že jím jsou ukládány povinnosti adresátům veřejné správy, jedná se tudíž o rozhodnutí, tj. úkon správního orgánu, jímž se v určité věci zakládají povinnosti jmenovitě určené osobě. Proto musí splňovat náležitosti pro správní rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2010, č. j. 7 As 33/2010-99, č. 2323/2011 Sb. NSS).
15. Podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI je inspektorovi umožněno, aby svým souhlasem umožnil kontrolované osobě znovu uvést na trh potravinu, u níž to bylo opatřením inspektora zakázáno dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o SZPI. Jinak řečeno dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI může inspektor svým souhlasem do budoucna zrušit účinky vydaného opatření (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2007, č. j. 1 As 1/2006-120, č. 1726/2008 Sb. NSS), které má povahu rozhodnutí. Tím dojde k modifikaci povinnosti dříve uložené opatřením. Lze proto uzavřít, že souhlas dle posledně uvedeného ustanovení má bezprostřední účinky na veřejná subjektivní práva osob. To pochopitelně platí i v případě, kdy správní orgán dospěje k závěru, že předmětný souhlas vydat nelze, jelikož nebyly splněny zákonné podmínky. Nelze souhlasit s žalovanou, že úkon, kterým je kontrolované osobě sděleno, že souhlas nebude vydán, nemá vliv na její právní sféru. Žalovaná má nepochybně pravdu v tom, že k uložení povinnosti došlo již dříve vydaným opatřením, nelze však říct, že se nevydání souhlasu kontrolované osoby nedotýká. Pokud totiž žalovaná odmítne souhlas vydat, deklaruje tím, že nebyly splněny podmínky pro jeho vydání, tj. nebyl odstraněn závadný stav, a kontrolovaná osoba tak musí nadále snášet nepříznivé důsledky spojené s vydaným opatřením. Jedná se v podstatě o podobnou situaci, jako když stavební úřad vydá negativní rozhodnutí, tj. zamítne žádost o vydání stavebního povolení. I zde se striktně řečeno nemění právní sféra žadatele, protože oprávnění provést stavbu před podáním žádosti taky neměl, ale deklaruje se, že toto právo nemá. Rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je nutno rozumět také deklaratorní rozhodnutí. Proto i úkon, jímž není souhlas udělen, musí být považováno za rozhodnutí dle posledně uvedeného ustanovení.
16. K otázce naplnění formálních podmínek musí krajský soud dílčím způsobem modifikovat svůj názor vyjádřený v usnesení ze dne 26. 2. 2024, č. j. 65 A 3/2024-39. Na vydávání opatření dle § 5 zákona o SZPI je nutné vztáhnout úpravu obsaženou ve správním řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2010, č. j. 7 As 33/2010-99, č. 2323/2011 Sb. NSS). Žalovaná tedy musí při vydání opatření podle uvedené ustanovení vést spis. Opatření musí mít náležitosti rozhodnutí obsažené v § 68 a 69 správního řádu a musí být doručeno kontrolované osobě. Jelikož ustanovení § 5a zákona o SZPI obsahově na tuto činnost navazuje, lze předpokládat, že případný souhlas vydaný dle uvedeného ustanovení bude součástí téhož spisu. Podle názoru soudu vydaný souhlas, resp. úkon, kterým nebude udělen, má z hlediska správního řádu povahu úkonu podle části IV. správního řádu, nikoliv rozhodnutí dle § 67 správního řádu. To však nic nemění na tom, že pokud žadatel o vydání

souhlasu vznesl konkrétní námitky, kterými svůj požadavek na vydání souhlasu podporuje, musí se s jeho námitkami správní orgán vypořádat a ve svém sdělení uvést úvahy, kterými se řídil při hodnocení námitek žadatele o vydání souhlasu, zejména v případě, kdy jeho požadavku nevyhoví. Tento požadavek vyplývá z přiměřené aplikace § 68 správního řádu za použití § 154 správního řádu. Proto také na souhlas vydávaný dle § 5a zákona o SZPI, resp. úkon, jímž udělen není, je nutné přiměřeně aplikovat náležitosti rozhodnutí upravené v §§ 68 a 69 správního řádu a předmětný souhlas doručit kontrolované osobě. Samotný zákon o SZPI předpokládá, že se o tomto souhlasu může vést řízení, když uvádí, že podmínkou pro vydání souhlasu je, že kontrolovaná osoba prokáže odstranění nedostatků. Lze tak uzavřít, že souhlas vydaný dle § 5a zákona o SZPI vykazuje minimální formální znaky vyžadované judikaturou pro to, aby bylo možné jej posoudit jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Proto soud považuje z materiálního hlediska sdělení žalované ze dne 13. 11. 2023 a ze dne 15. 12. 2023 za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

17. Sdělením ze dne 15. 12. 2023 žalovaná ve smyslu § 156 odst. 1 správního řádu k opravila sdělení ze dne 13. 11. 2023 (k tomu viz níže). Ustanovení § 156 správního řádu obsahuje speciální prostředek nápravy vad sdělení, které z hlediska správního řádu nejsou rozhodnutím dle § 67 odst. 1 správního řádu a nelze tak na ně aplikovat úpravu obsaženou v odvolacím řízení. Opravu dle uvedeného ustanovení lze provést jak na návrh (resp. spíše podnět) dotčené osoby, tak i z moci úřední. Svým charakterem tak má blíže k dozorčímu prostředku než k prostředku opravnému. O tom svědčí také přiměřená aplikace ustanovení o přezkumném řízení v případě takových vad sdělení, jejichž odstranění by způsobilo újmu některé z dotčených osob (srov. odst. 2 zmíněného ustanovení).
18. Podle ustálené judikatury NSS je důsledkem vydání rozhodnutí, jímž je jiné rozhodnutí v přezkumném řízení změněno, skutečnost, že změnové rozhodnutí vydané v přezkumném řízení do sebe zcela vtělí (či včlení) změněné přezkoumávané rozhodnutí. Pro účely soudního přezkumu tak dochází k plnému nahrazení či překrytí přezkoumávaného rozhodnutí rozhodnutím přezkumným, podobně jako v případě vztahu prvostupňového a odvolacího správního rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2023, č. j. 8 Afs 213/2022-46, body 13 až 17). Jednou z podmínek řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je existence předmětu řízení, tedy napadeného rozhodnutí. To musí existovat po celou dobu soudního řízení. V okamžiku, kdy je napadené rozhodnutí změněno či zrušeno (typicky v přezkumném řízení), předmět řízení odpadá a je nutné žalobu odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009-104).
19. Jakkoliv se tato judikatura týká přezkumu správních rozhodnutí, je dle názoru soudu možné ji přiměřeně vztáhnout také na situace, kdy dojde ke změně úkonu podle části IV. správního řádu, který však má z hlediska § 65 s. ř. s. povahu rozhodnutí. Smyslem je totiž přezkoumávat finální akt, nikoliv ten, který doznal změn.
20. Nelze souhlasit s žalobkyní, že institut opravy upravený v § 156 odst. 1 správního řádu má blíže k institutu opravy zřejmých nesprávností, který je upraven v § 70 správního řádu, v důsledku čehož by měly být předmětem soudního přezkumu obě sdělení žalované. Institut opravy dle § 156 odst. 1 správního řádu je aplikovatelný i na jiné vady než jen zřejmé písařské chyby. Lze jím opravit veškeré vady, při jejichž opravě nevznikne dotčené osobě újma (viz níže). Proto má dle názoru soudu blíže k přezkumnému řízení. Skutečnost, že se ustanovení o přezkumném řízení v případě postupu dle § 156 odst. 1 správního řádu

nepoužijí, na věci nic nemění. Důležitá je podstata institutu, kdy při aplikaci tohoto ustanovení může dojít ke změně či doplnění vadného úkonu dle části IV. správního řádu. Forma opravy totiž není předmětným ustanovením striktně určena a bude se odvíjet od charakteru vady. V tomto směru je vhodné také připomenout, že k odpadnutí předmětu řízení dochází i v důsledku sebemenší změny přezkoumávaného aktu [změnu výroku toliko v části týkající se splatnosti doměřené daně (sp. zn. 2 Afs 277/2019); pouhé doplnění odkazu na čl. 221 odst. 4 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (sp. zn. 4 Afs 297/2021); a změnu spočívající v tom, že nedošlo k doměření daně, ale k jejímu vyměření, bez uložení penále (sp. zn. 5 Afs 211/2022)]. Jak již soud uvedl výše, smyslem toho je přezkoumat finální akt. Nadto má krajský soud za to, že z pohledu ochrany práv žalobkyně je lhostejné, zda soud věcně přezkoumá jedno sdělení či obě. I kdyby totiž názor žalované, který byl navíc v obou sděleních co do merita věci vyjádřen shodně (viz níže), neobstál u jednoho z nich, byla by žalovaná povinna tento právní názor soudu zohlednit. Sdělení jakožto úkon dle části IV. správního řádu přitom nevytváří překážku věci rozhodnuté.

21. Proto soud nadále považuje za způsobilý předmět řízení toliko sdělení ze dne 15. 12. 2023 a žalobu směřující vůči sdělení ze dne 13. 11. 2023 odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který stanoví, že soud odmítne žalobu, nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný, což je právě tento případ.

K procesním vadám sdělení ze dne 15. 12. 2023

22. Podle § 156 odst. 1 správního řádu platí, že *jestliže vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu trpí vadami, které lze opravit, aniž tím bude způsobena újma některé z dotčených osob, správní orgán je opraví usnesením, které se pouze poznamená do spisu.*
23. Odst. 2 dále stanoví, že *vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.*
24. Ustanovení § 156 správního řádu upravuje dvě možnosti, jak lze opravit vadné sdělení. První z nich (odst. 1) je možné využít v případech, kdy lze vadu opravit, aniž by tím byla způsobena újma některé z dotčených osob. Oprava se pak provede usnesením, které se toliko poznamená do spisu. V případě ostatních vad, je nutné vadné sdělení zrušit usnesením dle odst. 2.
25. S žalobkyní lze souhlasit v tom, že možnost opravy dle odst. 1 se v obecné rovině bude týkat méně závažných vad. Nelze však souhlasit s žalobkyní v tom, že by se mělo jednat toliko o písařské chyby. Z dikce § 156 odst. 1 správního řádu nevyplývá, že by jeho aplikovatelnost byla omezena jen na písařské chyby. Toto ustanovení obecně pojednává o vadách. Z toho lze usoudit, že bude aplikovatelné i na vady, které způsobují nezákonnost sdělení. Na ty se vztahuje rovněž odst. 2 téhož ustanovení. Avšak z jeho hypotézy vyplývá, že nedopadá na všechny vady způsobující nezákonnost, ale jen na ty, které nelze odstranit postupem dle odst. 1, tj. pokud by byla opravou způsobena újma některé z dotčených osob (za pomoci argumentu *a contrario* lze z odst. 2 dovodit, že musí existovat vady způsobující nezákonnost, které lze opravit postupem dle odst. 1). Z toho lze usoudit, že dle odst. 1 lze

opravit jakékoliv vady, při jejichž opravě nevznikne dotčené osobě újma. To je jediným dělícím kritériem mezi postupy dle odst. 1 a odst. 2, které ze zákona vyplývá.

26. Ve sdělení ze dne 13. 11. 2023 žalovaná předně odkázala na zjištění učiněná v rámci kontroly, při které bylo zjištěno, že z důvodu nízkého obsahu pylu a slabým organoleptickým vlastnostem nemohl být med posouzen jako jednodruhový akátový med, proto tak ani nemohl být označen. Jeho označení porušovalo čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. 10. 2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům. K odstranění závadného stavu bylo žalobkyni uloženo opatření v podobě zákazu uvádění medu na trh. Dále žalovaná uvedla, že vzorek medu obsahoval nízké procento pylu a že nechutnal jako akátový a neměl organoleptické vlastnosti odpovídající jedno druhovému akátovému medu. Závěrem žalovaná uvedla, že souhlas dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI lze vydat jen tehdy, je-li prokázáno odstranění závadného stavu. Z žádosti žalobkyně dle žalované nevyplynulo, že by k odstranění závadného stavu došlo.
27. Ve sdělení ze dne 15. 12. 2023 žalovaná předně uvedla, že neshledala důvody k provedení přezkumného řízení ve věci sdělení ze dne 13. 11. 2023. Dále uvedla, že předmětné sdělení je odůvodněno stručně, avšak je z něj patrné, jaký závadný stav měl být odstraněn a závěr o tom, že ze žádosti nevyplyvá, že by odstraněn byl. Dále žalovaná sdělení ze dne 13. 11. 2023 podle § 156 odst. 1 správního řádu opravila tak, že do předmětného sdělení doplnila text, dle něž žalobkyní zaslané dokumenty neprokazují odstranění závadného stavu, jímž byla zavádějící informace o botanickém původu medu. Právě existence této zavádějící informace představuje závadný stav, jehož odstranění měla žalobkyně prokázat. Ta však argumentovala tím, že závadný stav od počátku neexistoval. Účelem § 5a odst. 1 zákona o SZPI je dle žalované posoudit, zda byl protiprávní stav odstraněn, nikoliv přezkoumávat vydaná opatření a kontrolní zjištění. Z podané žádosti nebylo dle žalované zřejmé, že by žalobkyně závadný stav odstranila, tj. že by odstranila z obalu medu zavádějící informaci o jeho původu.
28. Krajský soud nesouhlasí s interpretací sdělení ze dne 13. 11. 2023, kterou provedla žalobkyně. V tomto sdělení se sice žalovaná zaměřila také na věcnou argumentaci, avšak i z něj je patrný závěr o tom, že závadný stav představuje zavádějící označení medu a že tento nebyl odstraněn. Jedná se sice o stručnější vyjádření než v případě sdělení ze dne 15. 12. 2023, avšak podle názoru soudu i v případě sdělení ze dne 13. 11. 2023 nebylo žalobkyni vyhověno ze stejných důvodů jako v případě sdělení ze dne 15. 12. 2023. V něm jsou důvody jen podrobněji rozvedeny. Z hlediska věcného tak k žádné změně nedošlo a v obou případech bylo nevydání souhlasu dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI odůvodněno totožně. Z tohoto důvodu nelze souhlasit s tím, že by provedenou změnou byla žalobkyni způsobena újma ve smyslu § 156 odst. 1 správního řádu. Ani žalobkyně konkrétní újmu netvrdí. Koneckonců jí nebylo v ani jednom případě vyhověno a vznik újmy je proto jen stěží představitelný. Tato podmínka proto byla splněna.
29. Z ustanovení § 156 odst. 1 správního řádu dále vyplývá, že opravu je nutné provést usnesením, které se pouze poznamená do spisu. Ze správního spisu nevyplyvá, že by žalovaná takové usnesení vydala. V tomto směru postupovala v rozporu s § 156 odst. 1 správního řádu. Tato vada se však v žádném ohledu nemohla dotknout práv žalobkyně. Je tomu tak proto, že usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, nabývá právní moci jeho poznamenáním do spisu a nelze se proti němu odvolat. Správní orgán tímto usnesením není vázán a může jej kdykoliv změnit. Takové usnesení se nedoručuje

účastníkům. Ti se o něm pouze vhodným způsobem vyrozumí (srov. § 76 odst. 3 a 5 správního řádu).

30. Provedení změny usnesením, které se toliko poznamená do spisu, tedy má tedy spíše formální význam a jeho absence nemůže mít na práva žalobkyně žádný vliv. Z hlediska ochrany práv žalobkyně je důležité, že žalobkyně o provedené změně byla informována sdělením ze dne 15. 12. 2023.
31. S podobnou úvahou však musí krajský soud uvést, že i kdyby měla být oprava provedena dle § 156 odst. 2 správního řádu, avšak nebyla, nedotklo by se to v tomto konkrétním případě práv žalobkyně. Ta by sice mohla proti usnesení, jímž by bylo sdělení ze dne 13. 11. 2023 zrušeno, formálně brojit odvoláním, ale jeho podání je jen stěží představitelné. Koneckonců by došlo ke zrušení sdělení, kterým žalobkyni nebylo vyhověno. Proti takovému usnesení by ani nemohla žalobkyně brojit žalobou ve správním soudnictví, protože zrušení aktu, který je pro žalobkyni nepříznivý, by se těžko mohlo dotknout práv žalobkyně. Výrok takového usnesení by byl pro žalobkyni příznivý a podaná žaloba by v podstatě směřovala jen proti důvodům rozhodnutí a jako taková by byla podle § 68 písm. d) s. ř. s. nepřipustná (srov. např. rozsudky NSS ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 As 16/2010-69, ze dne 23. 5. 2013, č. j. 9 As 102/2012-37 nebo ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 377/2019-42). I v případě postupu dle § 156 odst. 2 by žalovaná byla nucena opět vydat nové sdělení a žalobkyně by tak byla v podstatě ve stejné situaci.
32. Námitky týkající se procesního pochybení při změně sdělení ze dne 13. 11. 2023 tedy nejsou důvodné.

K rozsahu aplikace § 5a odst. 1 zákona o SZPI

33. Žalovaná odmítla vydat souhlas s uvedením medu na trh dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI s tím, že nebylo prokázáno odstranění závadného stavu, kterým bylo zavádějící označení medu. Dle žalované nelze v řízení dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI přezkoumávat vydaná opatření a zpochybňovat skutková zjištění, na jejich základě byla opatření vydána. S tímto názorem zdejší soud souhlasí.
34. Podle § 5 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o SZPI platí, že *inspektor vydá opatření, kterým kontrolované osobě zakáže výrobu zemědělských výrobků nebo potravin nebo jejich uvádění na trh anebo výrobu tabákových výrobků, jejich distribuci nebo jejich uvádění na trh, jestliže tyto zemědělské výrobky, potraviny nebo tabákové výrobky nesplňují požadavky stanovené zvláštním právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo mezinárodními smlouvami.*
35. Podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI platí, že *inspektor vydá souhlas s obnovením výroby zemědělských výrobků, potravin nebo tabákových výrobků, uváděním zemědělských výrobků nebo potravin na trh nebo uváděním tabákových výrobků na trh nebo jejich distribucí anebo s používáním obalů, etiket, přístrojů, zařízení nebo prostor, které byly zakázány podle § 5 odst. 1 písm. a), pokud byl závadný stav odstraněn; souhlas musí být vydán neprodleně, nejpozději však do 15 dnů ode dne, kdy kontrolovaná osoba prokázala odstranění závadného stavu.*
36. Z jazykového výkladu citovaného ustanovení vyplývá, že souhlas s opětovným uvedením potraviny na trh lze vydat, pokud kontrolovaná osoba prokáže, že byl závadný stav odstraněn. Existence závadného stavu je deklarována opatřením vydaným dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o SZPI, resp. rozhodnutím o odvolání, které na něj navazuje. V obou případech se jedná o pravomocná rozhodnutí, kterým svědčí domněnka správnosti a

zákonosti, a to do doby, než budou příslušným orgánem zrušena. Institut souhlasu dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI nepředstavuje zvláštní revizní prostředek, jímž by mohla kontrolovaná osoba zpochybnit existenci závadného stavu. Jeho smyslem je povolit dříve zakázanou výrobu potravin a jejich uvádění na trh (a také další činnosti uvedené ve zmíněném ustanovení), pokud kontrolovaná osoba prokáže, že odstranila zjištěné nedostatky – závadný stav. Jeho zpochybňování má místo při kontrole samotné, resp. v odvolacím řízení proti vydanému opatření, které z kontroly vzešlo.

37. Nelze souhlasit s žalobkyní, že opatření vydané na základě laboratorní analýzy je prakticky nezpochybnitelné s ohledem na krátké lhůty pro podání odvolání. Je nesporné, že pro podání odvolání je zákonem o SZPI stanovena krátká lhůta 5 pracovních dnů. Odvolání rovněž musí obsahovat odůvodnění nesouhlasu s vydaným opatřením (srov. § 5 odst. 4). To však nevylučuje, aby kontrolovaná osoba proti takovému opatření účinně brojila. Kontrolovaná osoba má právo se seznámit s podklady a pokud se s odborným podkladem pro vydání opatření neztotožní, může proti němu vznést konkrétní námitky. Rozhodně nemusí k odvolání přiložit vlastní odborný podklad, který by již existující podklad opatřený správním orgánem zpochybnil. Takový důkaz postačí označit (navrhnout). Žalobkyně též mohla požádat o dokumentární přezkum ve smyslu čl. 35 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/625. Ani v běžném správním řízení, kde jsou stanoveny delší lhůty pro podání odvolání, nemůže účastník s podáním odvolání vyčkat na to, než si pořídí vlastní odborný podklad. To by totiž prakticky nebylo možné ani při standardní odvolací lhůtě dle § 83 odst. 1 správního řádu. Ani optikou těchto námitek nelze souhlas dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI posoudit jako speciální opravný prostředek vůči opatření vydanému dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o SZPI.
38. Odkaz žalobkyně na důvodovou zprávu k zákonu č. 138/2014 Sb. není přiléhavý. Ustanovení § 5a zákona o SZPI upravuje dvě kategorie souhlasů v návaznosti na předchozí opatření. První z nich představuje souhlas dle odst. 1 zmíněného ustanovení. Ten se vydá v případě, že kontrolovaná osoba prokáže odstranění závadného stavu a vztahuje se výhradně k opatřením vydaným dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o SZPI, kterými je určitá činnost zakázána v případě, že je zjištěn závadný stav spočívající zejména v porušení právního předpisu.
39. Důvodová zpráva k novele zmíněné žalobkyní (a také k novele provedené zákonem č. 174/2021 Sb.) se vztahuje k odlišným situacím. Týká se souhlasu vydaného dle § 5a odst. 2 téhož předpisu, který lze vydat v návaznosti na opatření vydané dle § 5 odst. 1 písm. e) zákona o SZPI, jímž byla konkrétní činnost pozastavena. K vydání opatření o pozastavení konkrétní činnosti (uvádění potravin na trh, vstup do potravinářského podniku konkrétní osobě, fungování internetových stránek) dochází v případě, že je shledáno podezření na porušení právních předpisů [s výjimkou pozastavení fungování internetových stránek dle § 5 odst. 1 písm. e) bod 3, které je v tomto ustanovení umístěno poněkud nekoncepčně]. V těchto případech se tedy opatření vydává, je-li prokázána existence podezření. Nemusí být tedy prokázáno skutečné porušení právních předpisů, jako tomu je v případě opatření dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o SZPI. Proto také zákonodárce stanovil jiné podmínky pro vydání souhlasu dle § 5a odst. 2 téhož zákona, který lze vydat zjednodušeně řečeno tehdy, pokud bude vyvráceno podezření na porušování právních předpisů. Jedná se tedy o jiný procesní režim, který se vztahuje k jiným typům opatření.
40. Žalobkyně se mylí také v tom, že při výkladu zastávaném žalovanou by nebylo možné uvádět na trh potraviny, u kterých odpadne právní překážka, pro kterou bylo uvádění na

trh takové potraviny zakázáno. Za odstranění závadného stavu je nutné považovat i změnu právní úpravy, v důsledku které závadný stav odpadne (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2007, č. j. 1 As 1/2006-120, č. 1726/2008 Sb. NSS). Žalobkyně však netvrdila, že oproti stavu, který panoval při vydání opatření č. 1 a 2 došlo k takové změně právního stavu, která by zjištěný závadný stav odstranila.

41. V nyní řešené věci žalobkyně proti opatření č. 1, jímž žalovaná zakázala žalobkyni uvádět med na trh, nepodala odvolání. V žádosti ze dne 9. 10. 2023, kterou požádala o vydání souhlasu dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI, žalobkyně předně shrnula výsledky analýzy, která byla podkladem pro vydání opatření č. 1 a 2. Poté vznesla námitky, ve kterých namítla neprovedení komplexní analýzy vzorku medu, zpochybnila metody a normy užívané při této analýze a předložila vlastní analýzu medu a doprovodné vyjádření. Jinak řečeno žalobkyně toliko zpochybnila zjištění učiněná žalovanou při výkonu kontroly. Tyto námitky vskutku měly zaznít v odvolání proti vydaným opatřením, nikoliv však v žádosti o vydání souhlasu dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI. V jeho rámci bylo možné posoudit pouze to, zda žalobkyně odstranila zjištěný závadný stav, tj. zda změnila označení medu, které bylo shledáno jako zavádějící.
42. Žalovaná proto správně posoudila námitky žalobkyně a důkazy jí navržené jako irelevantní. Proto také nejsou důvodné námitky nepřezkoumatelnosti a nedostatečného zjištění skutkového stavu, které žalobkyně uplatnila v žalobě. Nedůvodná je také námitka, v níže žalobkyně namítala, že nebyla seznámena s obsahem dodatečného sdělení laboratoře, které mělo sloužit jako podklad pro sdělení ze dne 13. 11. 2023. Důvodem pro nevyhovění žádosti o vydání souhlasu totiž nebylo dodatečné sdělení laboratoře, nýbrž to, že žalobkyně neprokázala odstranění závadného stavu. Ani tento okruh námitek neshledal soud důvodným.

C. Závěr a náhrada nákladů řízení

43. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl žalobu vůči sdělení žalované ze dne 13. 11. 2023 a podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl žalobu směřující vůči sdělení žalované ze dne 15. 12. 2023.
44. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně v řízení úspěšná nebyla a žalované nad rámec její úřední činnosti žádné náklady nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Olomouc 31. července 2024

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu