



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: **F. G. M. F.**, cg. X
sídlem V. út 2438 hrsz., X D., M.
zastoupená advokátem JUDr. Petrem Mrázkem
sídlem Pod Kladiánkou 271/4a, 147 00 Praha 4

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

o žalobě proti rozhodnutím žalované ze dne 14. 12. 2023, č. j. SZPI/CU872-11/2023 ve věci
účastenství v řízení o vydání souhlasu s opětovným uvedením potravin na trh,

takto:

I. Žaloba **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalovaná v provozovně společnosti L. Č. r. s.r.o. (dále jen „kontrolovaná osoba“) ve Š. provedla kontrolu, při které odebrala vzorek medu *d. 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 kontrolované osobě uvádět med na trh (dále jen „opatření č. 1“) a dále opatření č. j. D009-80348/23/D, kterým podle § 5 odst. 1

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

písm. c) zákona o SZPI kontrolované osobě přikázala zajistit stažení medu ze všech jejich provozoven v ČR a jeho vyřazení z trhu. Současně uložila kontrolované osobě povinnost doložit, jak bylo naloženo s celkovým množstvím staženého medu (dále jen „opatření č. 2“).

2. Kontrolovaná osoba dne 10. 10. 2023 požádala žalovanou o vydání souhlasu s uvedením medu na trh podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI. Žalobkyně dne 16. 10. 2023 oznámila žalované vstup do tohoto řízení a domáhala se postavení vedlejšího účastníka. Žalovaná však usnesením ze dne 13. 11. 2023, č. j. SZPI/CU872-3/2023 rozhodla, že žalobkyně není účastníkem řízení. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání, které žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím zamítla a usnesení ze dne 13. 11. 2023 potvrdila.

II. Argumentace stran

Žaloba

3. Žalobkyně v žalobě předně namítala, že žalovaná ze skutečnosti, že žalobkyně neměla postavení kontrolované osoby, nesprávně dovodila, že nebyla vydáním opatření přímo dotčena na svých právech. Tento nesprávný právní závěr přitom vychází z nesprávného vyhodnocení právního postavení žalobkyně, jelikož žalovaná nevyhodnotila žalobkyni jako člena zemědělsko-potravinového řetězce dle evropských právních předpisů upravujících potravinové právo. Žalobkyně je provozovatelem potravinářského podniku ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. 1. 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (dále jen „nařízení o potravinovém právu“). Jako takový provozovatel pak má dle ustanovení čl. 17 odst. 1 tohoto nařízení povinnost zajistit ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce potravin v podniku, který řídí, aby potravina splňovala požadavky potravinového práva a kontrolovat plnění těchto požadavků. Kontrolní zjištění žalované o smíchání akátového medu s medy jiného botanického původu přímo zpochybňují splnění povinnosti, jež žalobkyni vyplývá z uvedeného nařízení a dotýkají se tak přímo právního postavení žalobkyně jako provozovatele potravinářského podniku. Žalobkyně dále naplňuje rovněž definici provozovatele dle čl. 3 bod 29 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/625 ze dne 15. 3. 2017, o úředních kontrolách (dále jen „nařízení o úředních kontrolách“). Na žalobkyni tak dopadají povinnosti vyplývající z potravinového práva včetně pravidel na zajištění poctivého obchodního jednání a na ochranu zájmů a informovanosti spotřebitelů. Z čl. 7 nařízení o úředních kontrolách pak vyplývá právo na podání opravného prostředku, které je vymezeno ve prospěch fyzických či právnických osob, jichž se přijatá rozhodnutí týkají. Vzhledem k tomu, že žalobkyně naplňuje jak definici provozovatele, tak osoby, jíž se rozhodnutí týká, přísluší jí práva vyplývající z nařízení o úředních kontrolách, mj. právo dle čl. 7 tohoto nařízení. Za rozhodnutí, proti nimž musí být opravný prostředek dotčeným osobám umožněn, nařízení o úředních kontrolách mj. určuje i rozhodnutí dle čl. 138 odst. 1 a 2 téhož nařízení, mezi která patří mj. opatření zakazující uvádění zboží na trh či opatření nařizující stažení zboží z oběhu či z trhu, tedy i obě opatření vydaná dle § 5 zákona o SZPI. Kontrolní orgány přitom musí dotčenému provozovateli opatření doručit. Zákaz uvádění medu na trh a vyřazení medu z trhu se mají týkat celého zemědělsko-potravinového řetězce, pročez je chybou žalované, pokud své povinnosti vykládá pouze s ohledem na národní úpravu.
4. Žalobkyně dále ve vztahu k přímému dotčení svých práv namítala, že s ohledem na zvolený procesní postup žalované (opatřeními byly povinnosti uloženy pouze kontrolované osobě),

byla žalobkyni znemožněna obrana proti kontrolním zjištěním i opatřením jejím vlastním odvoláním. Jediným způsobem ochrany jejích práv bylo prokázat, že med byl označen v souladu s platnou legislativou, přičemž zákon připouštěl již jen jednu formu obrany, a to souhlas s uvedením potraviny na trh dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI. Současná situace žalobkyně je tristní, neboť kontrolovaná osoba na základě opatření stáhla med ze všech svých provozoven a požaduje po žalobkyni jeho převzetí, čímž by však žalobkyně v rámci obchodního vztahu s kontrolovanou osobou přiznala své pochybení, z čehož by vyplynuly sankční nároky kontrolované osoby. V rámci případného civilního sporu mezi žalobkyní a kontrolovanou osobou pak budou civilní soudy vázány kontrolními zjištěními žalované. Zároveň žalovaná předala svá nesprávná kontrolní zjištění svému ústřednímu inspektorátu, který na jejich základě zveřejnil na svém webu www.potravinynapranyri.cz záznam informující širokou veřejnost, že med je falšovaná potravina. Žalobkyně nemá jinou možnost, jak zpochybnit správnost kontrolních zjištění žalované a prokázat, že med je medem z akátu, než v řízení o žádosti kontrolované osoby. Pakliže žalovaná dovodila, že žalobkyni nepřísluší ani právo žádat o vydání souhlasu samostatně, ani postavení vedlejšího účastníka v řízení o žádosti kontrolované osoby, pak jí zcela odňala možnost obrany, ačkoliv rozhodnutím o žádosti kontrolované osoby může dojít k přímému dotčení jejích veřejných subjektivních práv. Dochází rovněž k přímému zásahu do podnikání žalobkyně, jelikož i jiní její odběratelé jsou seznámeni s informací, že jim dodaný med byl údajně falšován a požadují nápravu. Dochází tak k zásadnímu poškozování dobré pověsti, které může mít pro žalobkyni fatální důsledky. V dané situaci je žalobkyně zcela závislá na tom, zda v řízení vedeném s kontrolovanou osobou jí bude ze strany kontrolované osoby poskytnuta součinnost v podobě její vlastní obrany, jakož i na tom, jak řízení kontrolovaná osoba povede. Žalobkyni tak bylo odňato právo na soudní a jinou právní ochranu.

5. Žalobkyně dále namítala, že při vydání napadeného usnesení žalovaná vycházela z mylného předpokladu, že med uvádí na trh pouze kontrolovaná osoba. Žalovaná přitom sama v prvostupňovém usnesení uznala, že žalobkyně jako provozovatel dle nařízení o potravinovém právu má povinnost dle jeho čl. 17. Žalovaná pak vyhodnotila nesprávně, že namítané důsledky představují nepřímé (následné) dotčení práv či povinností vyplývající ze soukromoprávního vztahu mezi žalobkyní a kontrolovanou osobou. Žalobkyně je jako subjekt, který uvádí med na trh (mj. i český), přímo dotčena v situaci, kdy žalovaná vydala zákaz uvádění medu na trh a informovala veřejnost, že tento med je falšovaná potravina. Žalobkyně při respektování své povinnosti poctivého jednání v obchodu s potravinami nemůže se znalostí vážných námitek vůči medu bez dalšího pokračovat v uvádění medu na trh a musí prokázat, že kontrolní zjištění žalované jsou nesprávná. Publikováním kontrolních zjištění byla žalobkyně zasažena nejen ve vztahu ke kontrolované osobě, ale k celému svému odběratelskému řetězci.
6. V reakci na argumentaci žalované žalobkyně dále namítala, že v řízení o vydání souhlasu jde o věcný přezkum existence závadného stavu, tedy o posouzení toho, zda med splňuje legislativní požadavky a je způsobilý k uvádění na trh. A tato skutečnost se žalobkyně přímo dotýká. Pokud dále žalovaná omezila omezenou aplikovatelnost ustanovení § 5a odst. 1 zákona o SZPI pouze na prokázání, že a) existoval závadný stav a b) tento byl odstraněn, pak žalobkyně od počátku argumentuje, že žádost o souhlas lze podat v situaci, kdy se zjistí, že potravina je/byla vyrobena v souladu s potravinovým právem a závadný stav tak neexistuje. V této souvislosti žalobkyně odkázala na důvodovou zprávu k novele č. 138/2014 Sb.

Vyjádření žalované

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

7. Žalovaná navrhla žalobu zamítnout jako nedůvodnou. Žalobkyní namítaná dotčení jejích práv představují nepřímé dotčení práv či povinností vyplývající z jiných právních skutečností (ze soukromoprávního vztahu žalobkyně a kontrolované osoby). Žalobkyně fakticky není vedena záměrem prokázat, že byl závadný stav odstraněn, nýbrž záměrem prokázat, že závadný stav jako předpoklad pro vydání předmětných opatření neexistoval. Žalovaná dále k jednotlivým žalobním námitkám uvedla následující. Žalobkyně dle jejího názoru po 3. 11. 2022, kdy med prodala společnosti L., již tentýž med neuváděla na trh, po tomto datu tak činila již jen kontrolovaná osoba. Žalobkyni z nařízení o úředních kontrolách nevyplývá právo podat opravný prostředek, neboť samotné nařízení o úředních kontrolách toto vyhrazuje vnitrostátní právní úpravě, která jej přiznává pouze kontrolované osobě. Žalovaná nevydala opatření dle čl. 138 odst. 2 uvedeného nařízení, ale dotčená opatření uložila na základě vnitrostátního právního předpisu, zákona o SZPI. Žalovaná nesouhlasila ani s tím, že žalobkyni měla být opatření doručena jakožto dotčenému provozovateli. Dotčeným provozovatelem je dle nařízení o úředních kontrolách provozovatel, u něhož je provedena úřední kontrola a kterého se dotýkají, resp. vůči němuž jsou činěny úkony kontrolního orgánu při úřední kontrole. Opatření je individuálním správním aktem, které je doručováno výhradně adresátu takového aktu. Nařízení o úředních kontrolách v rámci právní úpravy opatření hovoří o dotčeném provozovateli v jednotném čísle, což nasvědčuje tomu, že opatření je doručováno konkrétnímu provozovateli jako adresátu individuálního správního aktu. Žalovaná je oprávněna činit úkony v rámci své územní působnosti, tj. pouze na území ČR. Žalobkyně sídlí mimo území ČR a současně žalované není známo, že by žalobkyně provozovala potravinářský podnik, který se nachází v rámci územní působnosti žalované. Žalovaná tak nebyla oprávněna k provedení kontroly u žalobkyně a taktéž nebyla příslušná k uložení opatření vůči žalobkyni. Vydané opatření se netýká jakéhokoliv akátového medu vyrobeného žalobkyní, ale toliko jednoznačně v opatření individualizovaného výrobku, který měla v době provedené kontroly v držení kontrolovaná osoba. Předmětné opatření nijak neomezuje žalobkyni ohledně dispozice s medem. Pokud pro žalobkyni plynou nějaká omezení, pak plynou přímo z právních předpisů, a nikoliv z předmětných opatření vydaných žalovanou. V rámci webu potravinynapranyri.cz žalovaná uveřejnila záznam, ve kterém byla uvedena pouze kontrolovaná osoba. K samotným opatřením žalovaná dále uvedla, že ta se týkala konkretizované šarže medu a množství tohoto medu, který byl v držení kontrolované osoby. Pakliže by žalobkyně měla ve své dispozici další kusy předmětné potraviny, tj. stejné šarže, žalobkyni opatřeními nebyl uložen zákaz uvádět předmětný med na trh a stáhnout jej z provozu žalobkyně, neboť není adresátem předmětných opatření.

Následná podání

8. V následných podáních oba účastníci rozsáhle opakovali a částečně rozvíjeli uplatněnou argumentaci. Žalobkyně s odkazem na čl. 3 odst. 8 nařízení o potravinovém právu zdůraznila, že jakožto výrobce medu uvádí med na český trh i tehdy, pokud med prodává kontrolované osobě, která ho následně nabízí českým spotřebitelům. Žalobkyně dále tvrdila, že výrobky obsahující stejnou šarži medu dodala dalším svým odběratelům, např. do Štrasburku, Weinfeldenu či do Tokia. Vzhledem k tomu, že dle čl. 8 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. 10. 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, (...) (dále jen „nařízení o poskytování informací spotřebitelům“) žalobkyně nesmí dodávat potraviny, o nichž ví nebo předpokládá, že nejsou v souladu s právními předpisy, a dle vydaných opatření disponuje informací o tom, že med není označen v souladu s právními předpisy, není ani žalobkyně oprávněna med uvádět na

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

trh (nejen český, ale přinejmenším celoevropský). Vydání opatření tedy znamená překážku možnosti dodávek stejné šarže medu. Žalobkyně současně podotkla, že nemá informaci o tom, že by v zemi, kam med stejné šarže dodala, byl zjištěn jakýkoliv nedostatek výrobku. Žalobkyně rovněž předložila soudu návrh na položení celkem čtyř předběžných otázek Soudnímu dvoru EU týkajících se výkladu čl. 7 a čl. 138 odst. 3 nařízení o úředních kontrolách a čl. 5 odst. 1 nařízení o potravinovém právu. Žalovaná naopak zdůraznila, že vydání individualizovaného správního aktu, opatření, vůči zcela odlišnému subjektu (kontrolované osobě) či povědomí o tom, že byl tento akt vydán vůči zcela odlišnému subjektu nemá žádný vliv na závaznost povinnosti stanovené v právní normě vůči adresátu této povinnosti, tj. pro žalobkyni povinnosti vyplývající přímo z právních předpisů a k jejich aktivaci není třeba vydání opatření. Cílem institutu opatření je odstranění resp. náprava protiprávního stavu zjištěného v rámci správního dozoru, a nikoliv „aktivace“ povinností, které jsou zakotveny v právní normě. Povinnosti zakotvené v nařízeních, na které žalobkyně odkazuje, jsou přímo aplikovatelné na základě těchto samotných právních předpisů.

III. 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.). Soud rozhodl bez jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s.
10. Vzhledem k obsáhlosti procesních podání účastníků musí krajský soud na úvod konstatovat, že soudy (stejně jako správní orgány) nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, či rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43). Krajský soud se proto v odůvodnění tohoto rozsudku nebude dopodrobna zabývat každou dílčí argumentací žalobkyně, ale vypořádá podstatu podané žaloby.
11. Dále považuje soud za nutné připomenout, že předmětem nyní projednávaného řízení byla otázka účastenství, proto se soud mohl zabývat pouze námitkami týkajícími se právě této otázky. Z tohoto důvodu se soud nezabýval argumentací žalobkyně směřující do postupu žalované ve věci samé, tzn. do formy a obsahu přijatých opatření, jelikož věcný přezkum těchto opatření nebyl předmětem správního řízení, pročez nemohl být předmětem ani řízení soudního. Soud se tak nezabýval argumentací žalobkyně ohledně možného postupu žalované spočívající v přijetí opatření obecné povahy ani argumentací namítající, že žalovaná měla vydat opatření směřující ke změně označení medu, nikoliv opatření prikazující jeho stažení z trhu.
12. Rovněž je nutno konstatovat, že žalobkyně se ochrany svých práv domněle dotčených v obdobných či souvisejících správních řízeních domáhala již v řadě jiných soudních řízení, přičemž jak soud zjistil zejména z rozsudků NSS ze dne 19. 3. 2024, č. j. 4 As 401/2023-60 a ze dne 2. 5. 2024, č. j. 1 As 34/2024-37, žalobkyně již argumentaci obsaženou v nyní projednávané žalobě a následných podáních uplatnila v předchozích řízeních. Veškerá nyní uplatněná argumentace tak již byla podrobena kasačnímu přezkumu ze strany NSS, přičemž krajský soud s vypořádáním námitek žalobkyně ze strany NSS souhlasí, nemá tak důvod se od jeho argumentace odklonit a tuto přejímá.

K povaze souhlasu dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI

13. V návaznosti na již předestřený předmět řízení dále soud uvádí, že tento ve věci samé představuje souhlas dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI. Dle tohoto ustanovení 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.*
14. Právní povahou uvedeného souhlasu pro účely soudního přezkumu se zdejší soud již zabýval v související věci vedené pod sp. zn. 65 A 3/2024, v rámci které projednával žalobu kontrolované osoby, společnosti L., proti sdělení žalované, že požadovaný souhlas dle § 5a zákona o SZPI nelze vydat. Soud přitom již v uvedeném řízení konstatoval, že souhlas, resp. úkon, kterým nebude udělen, má povahu úkonu podle části IV. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), nikoliv rozhodnutí dle § 67 správního řádu. Tato skutečnost pak v sobě nese podstatný důsledek, a sice že vydání či nevydání předmětného souhlasu není výsledkem řádného formalizovaného správního řízení ovládaného částí druhou správního řádu. V souladu s ustanovením § 154 správního řádu se na postup správního orgánu v případě vydávání úkonu dle části čtvrté správního řádu obdobně aplikují jen zde vyjmenovaná ustanovení části druhé, přičemž otázka vymezení účastníků řízení dle ustanovení §§ 27 a 28 správního řádu je z této aplikace vyňata. Institut vedlejšího účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu se proto na takový postup správního orgánu vůbec neaplikuje. Z uvedeného vyplývá, že žalovaná zcela správně jednala jen se samotnou kontrolovanou osobou, na základě jejíž žádosti se žalovaná zabývala tím, zda může vydat souhlas s opětovným uvedením medu na trh dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI. Již na tomto místě tak soud dospěl k závěru, že ze samotné povahy postupu žalované, který vyústil v nevydání požadovaného souhlasu dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI, plyne dle jeho názoru nedůvodnost podané žaloby. Pro úplnost přesto soud dále ve stručnosti vyloží, proč je argumentace žalobkyně nedůvodná i pro případ samotného posouzení povahy dotčení jejích veřejných subjektivních práv.
15. Předtím soud ještě považuje za vhodné rovnou na tomto místě doplnit k povaze samotného souhlasu dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI a související argumentaci žalobkyně, že 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 (srov. již zmíněný rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 7. 2024, č. j. 65 A 3/2024-99).
16. 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 o úředních kontrolách. 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.

17. 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 určita činnost zakázaná v případě, že je zjištěn závadný stav spočívající zejména v porušení právního předpisu.
18. 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.

K přímému zásahu do práv žalobkyně

19. Vrátili-li se soud zpět k podstatě projednávaného sporu, tou je posouzení otázky, zda nevydáním souhlasu podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI, resp. věcným neřešením žádosti o vydání tohoto souhlasu, bylo přímo zasaženo do práv žalobkyně. Žalobkyně má za to, že by jí, stejně jako kontrolované osobě, mělo být s ohledem na nařízení o úředních kontrolách přiznáno právo na podání odvolání proti opatření žalované podle § 5 odst. 1 zákona o SZPI, jakož i právo na podání žádosti o vydání souhlasu s uvedením potravin zpět na trh podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI. Uvedené žalobkyně opírá o čl. 7 nařízení o úředních kontrolách. Skutečnost, že souhlas dle § 5a odst. 1 zákona o SZPI nepředstavuje opravný prostředek, již byla soudem vysvětlena výše.
20. Pro posouzení věci je podstatné zdůraznit, že med uváděla na trh pod svým jménem (resp. pod svou privátní značkou D.) kontrolovaná osoba, a nikoliv žalobkyně. Opatření, kterým žalovaná přikázala kontrolované osobě zajistit stažení medu ze všech jejích provozoven, se tak dotýká veřejných subjektivních práv pouze kontrolované osoby (která nadále nemůže tento produkt prodávat ve svých provozovnách). Ta 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 žalobkyně pouze nepřímo, a to do sféry soukromoprávní (shodně rozsudky NSS ze dne 2. 5. 2024, č. j. 1 As 34/2024-47 a ze dne 19. 3. 2024, č. j. 4 As 401/2023-60). Tento závěr platí i s ohledem na veškeré žalobkyni poukazované unijní právní předpisy.

21. Podle čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací spotřebitelům platí, že, *informace o potravinách nesmějí být zavádějící, zejména: pokud jde o charakteristiky potravin a zvláště o její povahu, totožnost, vlastnosti, složení, množství, trvanlivost, zemi původu nebo místo provenience, způsob výroby nebo získání.*
22. Ustanovení čl. 8 odst. 1 téhož nařízení přitom stanoví, že *za informace o potravině odpovídá provozovatel potravinářského podniku, pod jehož jménem nebo obchodním názvem je potrovina uváděna na trh, a není-li usazen v Unii, dovozce potravin na trh Unie.* Podle druhého odstavce téhož ustanovení, *provozovatel potravinářského podniku odpovídající za informace o potravině zajistí jejich uvedení a přesnost v souladu s platnými právními předpisy o poskytování informací o potravinách a požadavky příslušných vnitrostátních předpisů.*
23. Podle čl. 7 nařízení o úředních kontrolách platí, že *proti rozhodnutím přijatým příslušnými orgány v souladu s článkem 55, čl. 66 odst. 3 a 6, článkem 67, čl. 137 odst. 3 písm. b) a čl. 138 odst. 1 a 2 týkajícím se fyzických nebo právnických osob mají tyto osoby právo podat opravný prostředek v souladu s vnitrostátním právem.*
24. Žalobkyni nelze upřít, že naplňuje definici provozovatele podle nařízení o úředních kontrolách, jakož i definici provozovatele potravinářského podniku podle nařízení o poskytování informací spotřebitelům. Žalobkyni nelze ani upřít, že med uváděla na trh, a to i po okamžiku převodu dotčeného medu do vlastnictví kontrolované osoby, neboť v souladu s čl. 3 odst. 8 nařízení o potravinovém právu je pojetí uvádění na trh velmi široké.
25. Nicméně, jak již NSS konstatoval v obou již citovaných rozsudcích č. j. 4 As 401/2023-60 i 1 As 34/2024-47, z uvedených nařízení nevyplývá oprávnění žalobkyně k podání odvolání proti opatřením žalované či k podání žádosti o vydání souhlasu podle § 5a odst. 1 zákona o SZPI. Žalovaná se nedopustila vytykaného pochybení spočívajícího v absenci vyhodnocení pozice žalobkyně jako člena dotčeného zemědělsko-potravinového řetězce. Toto postavení jí žalovaná neupřela, pouze správně vyložila obsah čl. 7 nařízení o úředních kontrolách. Z něj totiž nevyplývá, že by uvedenými nápravnými instituty měla vedle kontrolované osoby dle zákona o SZPI disponovat i žalobkyně jakožto výrobce dotčené potravin, resp. každý článek z dotčeného zemědělsko-potravinového řetězce, jak žalobkyně namítala. Kromě toho, že uvedený článek ve vztahu k právu podat opravný prostředek hovoří o *těchto osobách*, čímž zřetelně navazuje na osoby, vůči nimž byla dotčená rozhodnutí/opatření přijata, především odkazuje na vnitrostátní právní úpravu. Nespecifikuje okruh osob, jež se mohou proti rozhodnutím kontrolních orgánů bránit, pouze požaduje, aby určitá možnost obrany existovala. Kontrolovaná osoba, společnost L., vůči níž jediné žalovanou přijatá opatření směřovala, přitom možnost bránit se proti nim měla.
26. Vzhledem k tomu, že dle výše citovaných ustanovení čl. 8 nařízení o poskytování informací spotřebitelům odpovědnost za správné označení potravin měla pouze kontrolovaná osoba, pod jejímž jménem byl med uváděn na trh, nelze dospět ani k závěru, že by žalobkyně byla osobou, jíž se opatření žalované týká ve smyslu čl. 7 nařízení o úředních kontrolách. Žalovaná správně dodržení předmětné povinnosti kontrolovala právě u kontrolované osoby a následně pouze jí adresovala vydaná opatření, individuální správní akty (rozsudek NSS ze

dne 9. 6. 2010, č. j. 7 As 33/2010-99, č. 2323/2011 Sb. NSS), a pouze jí vytknula porušení čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení o poskytování informací spotřebitelům.

27. Z unijních nařízení citovaných v žalobě nelze dovodit takové postavení žalobkyně (jako člena zemědělsko-potravinového řetězce), které by jí přiznávalo jí tvrzená veřejná subjektivní práva, jako např. právo na to, aby jí žalovaná doručila opatření vydané podle § 5 odst. 1 písm. c) SZPI směřující vůči kontrolované společnosti L. (shodně rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2024, č. j. 1 As 34/2024-37).
28. Žalobkyně dále argumentovala tím, že se jí dotčená opatření týkají, neboť jakožto provozovateli potravinářského podniku jí plyne povinnost poctivého jednání v obchodu s potravinami jak z nařízení o poskytování informací spotřebitelům, tak z nařízení o potravinovém právu. Skutečnost, že žalobkyně prostřednictvím dotčených opatření nabyla vědomost o tvrzeném nedostatku předmětného medu a nesouladu s právními předpisy, jí kvůli povinnosti jednat v obchodu s potravinami poctivě dle jejího názoru bránila v dalším uvádění medu na trh. Konkrétně tuto svoji argumentaci opírala o čl. 8 odst. 3 nařízení o poskytování informací spotřebitelům, dle kterého *provozovatelé potravinářských podniků, kteří nemají vliv na informace o potravinách, nesmějí dodávat potraviny, o nichž na základě informací, které mají k dispozici jako odborníci, vědí nebo předpokládají, že nejsou v souladu s platnými právními předpisy o poskytování informací o potravinách a nesplňují požadavky příslušných vnitrostátních předpisů*. A dále o čl. 5 odst. 1 nařízení o potravinovém právu, dle kterého *potravinové právo sleduje jeden nebo více obecných cílů vysoké úrovně ochrany lidského života a zdraví a ochrany zájmů spotřebitelů, včetně poctivého jednání v obchodu s potravinami, a popřípadě zohledňuje ochranu zdraví a dobré životní podmínky zvířat, zdraví rostlin a ochranu životního prostředí*, a o čl. 17 téhož nařízení, dle kterého *provozovatelé potravinářských a krmivářských podniků ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce zajistí v podnicích, které řídí, aby potraviny a krmiva splňovaly požadavky potravinového práva, které se týkají jejich činnosti, a kontrolují plnění těchto požadavků*.
29. Argumentace žalobkyně, že uvedené povinnosti byly „aktivovány“ právě až vydanými opatřeními, je poněkud lichá. Dle názoru soudu výše citovaný čl. 5 odst. 1 nařízení o potravinovém právu je toliko obecnou proklamací cílů potravinového práva. Konkrétní povinnosti pak vyplývají ze zbývajících dvou článků citovaných v předchozím odstavci. Krajský soud se však shoduje s žalovanou, že uvedené povinnosti měla žalobkyně od samého počátku výroby bez ohledu na vydání dotčených opatření a že nelze hovořit o jejich následné „aktivaci“. Z textu citovaných článků je zřejmé, že tam zakotvené povinnosti nejsou navázány na jakýkoliv akt orgánu veřejné správy ani na jakýkoliv časový okamžik. Především však je třeba zdůraznit, že vydaná opatření nebránila žalobkyni v dalším uvádění medu na trh.
30. Jak správně žalovaná vysvětlila žalobkyni v napadeném rozhodnutí (zejména vypořádání námítky označené bodem 3), opatření se vztahovala toliko na konkrétní šarži medu a navíc i na konkrétní množství z této šarže, jež byla v opatření specifikována. Již výše soud uvedl, že opatření představuje individualizovaný správní akt, z něhož vyplývaly povinnosti pouze kontrolované osobě, společnosti L. Vůči žalobkyni žádná opatření přijata nebyla. Mohla-li snad být žalobkyně dotčena na své povinnosti jednat poctivě a nedodávat na trh med, o jehož souladnosti s právními požadavky jí vznikly pochybnosti, jednalo se pouze o konkrétní med specifikovaný v dotčeném opatření, tzn. pouze šarže a množství medu, který měla ve své dispozici kontrolovaná osoba, a který tím pádem žalobkyně stejně již dále nemohla na trh uvádět, ať už sama či prostřednictvím jiného obchodního partnera. Opatření tak

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

nepředstavovala pro žalobkyni překážku v dalším uvádění medu na trh, a to ani s ohledem na výše citované články unijních předpisů a z nich pro žalobkyni vyplývající povinnost poctivosti. Nutno dodat, že žalobkyně setrvale zastává názor, že jí dodaný med rozhodně neodporoval právním předpisům. Žalobkyně mohla a může dále uvádět med na trh, a to jak český, tak zahraniční, jak sama, tak prostřednictvím svých obchodních partnerů. Ostatně sama žalobkyně uvedla, že med ze stejné šarže dodala na trh i do dalších států, přičemž v žádném z nich nebyl zjištěn jakýkoliv nedostatek. Sama tak potvrdila nedůvodnost své argumentace.

31. Výše soud přdestřel snad dostatečně jasný výklad dotčených ustanovení unijních právních předpisů, pročez neshledal důvodným návrh žalobkyně na předložení předběžných otázek Soudnímu dvoru EU. Shodně na stejný návrh žalobkyně nahlížel i NSS, který v rozsudku ze dne 2. 5. 2024, č. j. 1 As 34/2024-37, uvedl, že s ohledem na skutkové pozadí projednávané věci, kdy žalobkyně nevstupuje do osobní působnosti citovaných unijních předpisů, není pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru dle čl. 267 SFEU žádný důvod. Výklad předmětných unijních předpisů je v tomto ohledu jasný.
32. Přímé dotčení práv žalobkyně nelze dovodit ani ze zbývajících žalobních argumentace, v rámci které žalobkyně namítala dotčení její obchodní pověsti. Pokud jde o zveřejnění kontrolního zjištění na webu žalované, tuto již posoudil Krajský soud v Brně v usnesení ze dne 7. 11. 2024, č. j. 62 A 81/2023-577 (po kasačním přezkumu ze strany NSS), kterým rozhodl o tzv. zásahové žalobě žalobkyně proti uvedenému uveřejnění. V podrobnostech krajský soud odkazuje na odůvodnění tohoto usnesení, avšak je na místě uvést, že ani v tomto uvedeném řízení nebylo shledáno přímé dotčení práv žalobkyně, a to ani na základě obdobné žalobní argumentace (seznatelnost výrobce dotčené potraviny v dotčených obchodních kruzích). Namítá-li žalobkyně zásah do jejího práva na podnikání a do její obchodní pověsti, je třeba znovu zopakovat, že ze strany žalované nedošlo k přijetí žádného opatření ve vztahu k žalobkyni ani k žádné deklaraci označující výrobky žalobkyně za nevyhovující právním předpisům v generálním měřítku. Zjištění žalované se týkala toliko konkrétní šarže a již bylo soudem uvedeno, že žalovaná vydanými opatřeními nikterak nebránila žalobkyni v uvádění medu na trh. Tímto způsobem tak nemohlo být podnikání žalobkyně nikterak dotčeno. Pokud žalobkyně zásah do svého podnikání dovozovala z následných kroků kontrolované osoby (nároky na úhradu za uskladnění, případné nároky na náhradu škody, atd.) či z tvrzených kroků jejích dalších obchodních partnerů (žádosti o vysvětlení atd.), jedná se o ryze soukromoprávní následky vyplývající z obchodních vztahů žalobkyně. Ani tvrzený zásah do obchodní pověsti nemůže ze stejných důvodů vést k jinému závěru. Veškeré žalobkyní tvrzené následky tak představují nepřímé dotčení jejích práv, neboť neplynou bezprostředně z žalovanou přijatých opatření, nýbrž až z následných skutečností. Pro úplnost krajský soud uvádí, že civilní soud, který by rozhodoval případný spor mezi žalobkyní a jejím odběratelem, by nebyl vázán závěrem o tom, že došlo ke spáchání přestupku, jak namítala žalobkyně (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 1424/09, N 49/64 SbNU 607).
33. Žalobkyně rovněž argumentovala zásahem do jejího práva na soudní ochranu. Jakkoliv soud rozumí bezmoci a frustraci žalobkyně vyplývající ze skutečnosti, že se sama nemůže bránit přímo proti kontrolním zjištěním žalované, a tím pádem nemůže ovlivnit průběh správního, potažmo následně soudního řízení a je závislá na způsobu procesní obrany ze strany kontrolované osoby, uvedené není způsobitelné zvrátit výše přijaté závěry. Proti samotným kontrolním zjištěním procesní obrana přípustná byla, o upření soudní ochrany proto

nemůže být řeč. Vzhledem k tomu, že opatření byla přijata vůči kontrolované osobě, byla veškerá procesní obrana v jejích rukách. Soud opakuje, že žalobkyně nebyla opatřeními dotčena na svých právech přímo, nýbrž toliko následně nepřímo, proto jí možnost přímé právní obrany nesvědčí. Lze uzavřít, že způsob, jakým se obchodní partner žalobkyně dotčený přijatými opatřeními ze strany orgánu veřejné správy bude v takových případech kontrolním zjištěním bránit, je součástí obchodního rizika žalobkyně a k jeho řešení je dán prostor v rámci soukromoprávní obchodní roviny (zřejmě prostřednictvím smluvních ujednání), nikoliv v rámci roviny veřejnoprávní.

34. Krajský soud na základě výše uvedeného uzavírá, že žalovaná správně vyhodnotila, že žalobkyni nesvědčí účastenství v projednávané věci, a nedopustila se vůči žalobkyni pochybení s vlivem na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Žádnou z žalobních námitek soud neshledal důvodnou.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

35. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl žalobu jako nedůvodnou.
36. 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 30. září 2025

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu