



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Grocery CZ s.r.o.**, se sídlem nám. 14. října 1307/2, Praha 5, zast. Mgr. Davidem Padyšákem, advokátem, se sídlem Na Příkopě 854/14 (dříve Na Příkopě 850/8), Praha 1, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 504/15, Brno, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 6. 2014, č. j. 62 A 36/2013 – 110,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

### **Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti**

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 14. 3. 2013, č. j. BK931-5/53/9/2012-SŘ, bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí žalované, inspektorátu v Brně (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 23. 8. 2012, č. j. BO707-16/036/7/2012-SŘ, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo ve smyslu § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „správní řád“), rozhodnuto, že žalobkyně není účastníkem správního řízení s provozovatelem potravinářského podniku Penny Market s.r.o. (dále též „provozovatel potravinářského podniku“), v němž bylo vydáno rozhodnutí ze dne 23. 5. 2012, č. j. BO707-13/036/7/2012-SŘ (k jeho obsahu viz níže).

[2] V odůvodnění rozhodnutí ze dne 14. 3. 2013 žalovaná zdůraznila, že řízení o správním deliktu je vedeno výhradně s provozovatelem potravinářského podniku, který uváděl nevyhovující potraviny do oběhu, nikoli s výrobcem potraviny, přičemž na tomto závěru nemůže nic změnit, pokud výrobce disponuje detailními informacemi o původu a složení potraviny.

Relevantní pro vedení řízení o správním deliktu v intencích zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon o potravinách“) je objektivní odpovědnost provozovatele potravinářského podniku za uvádění potraviny do oběhu; specifikace osoby výrobce ve výroku rozhodnutí slouží výhradně náležité identifikaci výrobku, přičemž výhradně vadný výrobek jako takový je předmětem případného zveřejnění v rámci tiskových zpráv o výsledcích kontrolní činnosti. V rámci správního trestání mimoto může být postižen i výrobce jako takový může být mimoto rovněž postižen, a sice orgány veterinární správy při výkonu pravomoci zakotvené v § 16 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách. Správním orgánům nepřísluší posuzovat případné důsledky vlastní kontrolní činnosti pro soukromé obchodní vztahy mezi výrobcem a jeho smluvními partnery, včetně případných finančních kompenzací mezi výrobcem a obchodním řetězcem či možného zásahu do dobré pověsti výrobce; takové eventuální sekundární (nepřímé) dotčení na právech nemůže odůvodnit účastenství žalobkyně ve správním řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu.

[3] Rozhodnutím žalované ze dne 15. 3. 2013, č. j. BL916-3/84/9/2012-SŘ, bylo odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 23. 5. 2012 podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítnuto jako nepřijatelné z důvodu, že bylo podáno neoprávněnou osobou. V odůvodnění rozhodnutí žalovaná poukázala na podání žalobkyně ze dne 17. 1. 2012, ve znění opravy podání ze dne 23. 1. 2012, kterým žalobkyně usilovala o přiznání postavení účastníka řízení; konstatovala, že o tomto podání bylo pravomocně rozhodnuto rozhodnutím žalované ze dne 14. 3. 2013, č. j. BK931-5/53/9/2012-SŘ (k jeho obsahu viz výše).

[4] Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 23. 5. 2012 byla provozovateli potravinářského podniku Penny Market s.r.o. uložena pokuta podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách, ve výši 425.000 Kč, a dále povinnost nahradit náklady laboratorního rozboru ve výši 14.628 Kč a náklady řízení ve výši 1.000 Kč za protiprávní jednání, kterého se dopustil tím, že v provozovnách na adrese Brandlova 128/2 (myšleno patrně Brandlova 1375/14), Kyjov, a na adrese Dvořákova 4047/8, Hodonín, uváděl do oběhu výrobky vyrobené žalobkyní, konkrétně Med luční, velikost balení 500 g, šarže č. L20.10.14, datum minimální trvanlivosti 20. 10. 2014, a Med lesní, velikost balení 500 g, šarže č. L.08.03.14, datum minimální trvanlivosti 8. 3. 2014, které nevyhověly specifikaci (čistého) medu podle § 7 písm. a) vyhlášky č. 76/2003 Sb., kterou se stanoví požadavky pro přírodní sladidla, med, cukrovinky, kakaový prášek a směsi kakaa s cukrem, čokoládu a čokoládové bonbony, v tehdy účinném znění (dále jen „vyhláška č. 76/2003 Sb.“), a dále požadavku podle § 10 odst. 1 téže vyhlášky, podle něhož „do medu nesmí být přidány, s výjimkou jiného druhu medu, žádné jiné látky včetně přídatných látek.“ Provozovatel potravinářského podniku tím porušil čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 178/2002, 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 č. 178/2002“), a naplnil tak skutkovou podstatu pokračujícího správního deliktu podle § 17 odst. 2 zákona o potravinách ve spojení s § 116 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“).

[5] Proti uvedeným správním rozhodnutím se žalobkyně bránila žalobou ze dne 14. 5. 2013, ve které navrhla, aby soud zrušil napadená rozhodnutí žalované ze dne 14. 3. 2013 a 15. 3. 2013, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 23. 8. 2012, a současně žalované uložil povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení. Namítala, že jí mělo být přiznáno postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť v řízení vedeném s provozovatelem potravinářského podniku byl posuzován soulad výrobků žalobkyně s požadavky právních předpisů (v daném případě medů, které podle závěrů kontroly nevyhověly specifikaci čistého medu a zákazu přidávat do medu jiné látky s výjimkou jiného druhu medu). Napadená rozhodnutí vnímá jako dílčí výrok o vině své osoby za spáchání správního deliktu. Žalobkyně

pokračování

vyjádřila přesvědčení, že rozhodnutí vydané v předmětném správním řízení může mít vůči její osobě (potenciální) přímé důsledky, spočívající v zásahu do dobré pověsti a v omezení odbytu; tyto faktory u ní mohou vést ke značné majetkové újmě. Právě v rámci správního řízení by přitom bylo možno prokázat, že kontrolní zjištění byla chybná, a zamezit tak nežádoucímu zásahu do práv. Žalobkyně mimoto namítala, že napadená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, neboť jejich odůvodnění neodpovídá požadavkům § 68 odst. 3 správního řádu; správní orgány se mj. nevypořádaly s námitkou zásahu do vlastnického práva žalobkyně spočívajícího v tom, že dané šarže medu se v důsledku napadených rozhodnutí staly fakticky neprodejnými.

[6] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 6. 6. 2014, č. j. 62 A 36/2013 – 110, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalované se náhrada nákladů řízení nepřiznává. V odůvodnění poukázal na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně a neztotožnil se se stěžejní námitkou žalobkyně, že jí svědčilo účastenství ve správním řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Konstatoval, že za situace, kdy bylo správními orgány vedeno řízení o správním deliktu provozovatele potravinářského podniku, přičemž řízení vyústilo v rozhodnutí, jímž byl tento provozovatel uznán pachatelem správního deliktu a byla mu uložena sankce (pokuta), jednalo se o rozhodnutí, které mohlo relevantním způsobem zasáhnout výhradně do práv pachatele správního deliktu, tedy provozovatele potravinářského podniku. Krajský soud vyložil, že žalobkyně byla výrokem rozhodnutí správních orgánů určitým způsobem dotčena, jednalo se ovšem toliko o dotčení sekundární (nepřímé). Konstatoval, že napadená rozhodnutí mohou mít určitý vliv na obchodní vztahy žalobkyně s jejími obchodními partnery, tyto vztahy ovšem nejsou bezprostředně závislé na výroku rozhodnutí o spáchání správního deliktu provozovatelem potravinářského podniku. Krajský soud odmítl tvrzení žalobkyně, že napadená rozhodnutí představují dílčí výrok i o její vině za spáchání správního deliktu; rozhodnutí správních orgánů nesměřovala k potrestání žalobkyně a její identifikaci ve výroku rozhodnutí nelze interpretovat jako vyslovení viny za spáchání správního deliktu.

[7] Krajský soud vyjádřil pochopení pro zájem žalobkyně na uplatnění námitek týkajících se (správními orgány podle jejího názoru nesprávně zjištěných) vlastností jejich výrobků přímo, nikoli jen prostřednictvím provozovatele potravinářského podniku jako pachatele správního deliktu, ani tento aspekt ovšem nemůže prolomit zákonné vymezení účastníků řízení, a to ani pokud se dozor nad plněním povinností na daném úseku vyznačuje dvojkolejností rozdělení pravomocí mezi žalovanou a Státní veterinární správu, přičemž tyto orgány mohou v jednotlivých případech dospět k odlišným závěrům. Uzavřel, že provozovatel potravinářského podniku byl jediným možným účastníkem řízení, jehož práva nebo povinnosti mohly být správním rozhodnutím bezprostředně dotčeny; v této souvislosti poukázal na závěry rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2009, č. j. 30 Ca 248/2007 – 27. Neshledal důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí; žalovaná dostala požadavkům konstantní judikatury, přičemž z odůvodnění rozhodnutí je seznatelné, že ani případný zásah do vlastnického práva žalobkyně nemohl vést k přiznání postavení účastníka řízení.

[8] Proti rozsudku krajského soudu se žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) bránila kasační stížností ze dne 26. 6. 2014, podanou z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve které navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek, jakož i rozhodnutí žalované ze dne 14. 3. 2013 a ze dne 15. 3. 2013, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a současně jí uložil zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení. Namítala, že krajský soud ani žalovaná se řádně nevypořádaly s tvrzeními ohledně možnosti přímého dotčení jejich práv, jakož ani ve vztahu k zásahu do její dobré pověsti; rozhodnutí žalované mimoto postrádají vyhodnocení námitek zásahu do vlastnického práva. Krajský soud pochybil, pokud vycházel z dosavadní judikatury

Nejvyššího správního soudu a zejména rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2009, č. j. 30 Ca 248/2007 – 27, neboť tato judikatura řešila skutkově odlišné situace. Stěžovatelka je přesvědčena, že krajský soud i žalovaná nesprávně posoudily otázku jejího účastenství ve správním řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu.

[9] Stěžovatelka vnímá jako přímé dotčení svých práv, pokud žalovaná provedla právně závazná zjištění o vlastnostech příslušných šarží medu vyráběného stěžovatelkou, přičemž tato zjištění jsou relevantní rovněž pro účely řízení před civilními soudy. Provozovateli potravinářského podniku byla uložena pokuta za správní delikt výhradně na základě zjištění, že výrobky stěžovatelky vykazovaly projevy tzv. falšování medu. Stěžovatelka poukázala na to, že v jiné fázi výrobního a distribučního řetězce (při výrobě samotné) a jiným orgánem (Státní veterinární správou) může být za porušování zákona při výrobě medu postihována přímo; i s ohledem na dvojkolejnost státní kontroly na úseku potravin živočišného původu (u potravin rostlinného původu provádí kontrolu ve všech fázích výrobního a distribučního řetězce výhradně žalovaná) by jí mělo být účastenství v řízení přiznáno, a to tím spíše, že posouzení těchto výrobků Státní veterinární správou a žalovanou se v jednotlivých případech může lišit. Stěžovatelka je přesvědčena, že postupem správních orgánů může být dotčena její dobrá pověst ve smyslu § 19b odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník z roku 1964“, s účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dále jen „nový občanský zákoník“), resp. § 135 odst. 2 nového občanského zákoníku; v této souvislosti vytkla krajskému soudu, že se věnoval toliko možnému *zásahu do dobré pověsti* stěžovatelky, nikoli však *dotčení práva na ochranu dobré pověsti*, jak v řízení uváděla stěžovatelka.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 30. 7. 2014 navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Vyjádřila přesvědčení o správnosti závěrů vyslovených v napadených správních rozhodnutích, jakož i v rozsudku krajského soudu; zdůraznila, že pro předmětné správní řízení není rozhodující aktivita výrobce, nýbrž aktivita provozovatele potravinářského podniku, který výrobky uvádí do oběhu. Poukázala na to, že k otázce přiznání postavení účastníka řízení daného typu je k dispozici rozsáhlá judikatura, na kterou poukázal rovněž krajský soud, přičemž tato judikatura se dokonce týká přímo stěžovatelky, popř. subjektů, s nimiž je majetkově a personálně propojena. Krajský soud se důkladně vypořádal s otázkou přímého dotčení práv stěžovatelky, jakož i s tvrzenými vadami řízení či nepřezkoumatelností správních rozhodnutí, a to včetně okrajové námitky dotčení vlastnického práva. Žalovaná se necítí povolána k analýze vlivu správních rozhodnutí na průběh řízení před civilními soudy, přičemž ani případná relevance zjištění správních orgánů pro účely řízení podle občanského soudního řádu nemůže nic změnit na vymezení účastenství v řízení podle správního řádu. Na posouzení věci nemůže mít vliv ani to, že zákon o potravinách svěřuje výkon kontrolní činnosti v jiné fázi výrobního a distribučního řetězce do pravomoci jiného orgánu státní správy.

## II.

### Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle písm. a) tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem*“

pokračování

*v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor. Podle písm. b) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.*“ Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

[13] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžovatelka brojí proti závěru krajského soudu i žalované, že nebyla účastníkem daného správního řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu.

[15] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[16] Podle § 27 odst. 2 správního řádu „*účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.*“

[17] Předmětem přezkumu v nyní projednávané věci jsou rozhodnutí žalované, jimiž byla stěžovatelce upřena účast na řízení k vydání, resp. přezkumu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jímž byla provozovateli potravinářského podniku Penny Market s.r.o. uložena pokuta podle § 17 odst. 3 písm. b) zákona o potravinách ve výši 425.000 Kč, a dále povinnost nahradit náklady laboratorního rozboru ve výši 14.628 Kč a náklady řízení ve výši 1.000 Kč za protiprávní jednání, kterého se dopustil tím, že v provozovnách na adrese Brandlova 128/2 (myšleno patrně Brandlova 1375/14), Kyjov, a na adrese Dvořákova 4047/8, Hodonín, uváděl do oběhu výrobky vyrobené stěžovatelkou, konkrétně Med luční, velikost balení 500 g, šarže č. L20.10.14, datum minimální trvanlivosti 20. 10. 2014, a Med lesní, velikost balení 500 g, šarže č. L08.03.14, datum minimální trvanlivosti 8. 3. 2014, které nevyhověly specifikaci (čistého) medu podle § 7 písm. a) vyhlášky č. 76/2003 Sb. a požadavku § 10 odst. 1 téže vyhlášky, podle něhož nesmí být do medu přidány žádné jiné látky, s výjimkou jiného druhu medu. Provozovatel potravinářského podniku tím porušil čl. 16 nařízení č. 178/2002, a naplnil tak skutkovou podstatu pokračujícího správního deliktu podle § 17 odst. 2 zákona o potravinách ve spojení s § 116 trestního zákoníku.

[18] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 8. 2014, č. j. 4 Ads 94/2013 – 93 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <[www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)>), vyslovil, že „*výrobci potravin (v daném případě květového medu) nesvědčí ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu postavení účastníka řízení o správním deliktu, kterého se dopustil provozovatel potravinářského podniku (prodejce) tím, že danou potravinu uváděl na trh, a to ani pokud stěžejním důvodem pro uložení pokuty za správní delikt bylo zjištění, že daný výrobek nevyhověl požadavkům právních předpisů (v daném případě požadavku, že do medu nesmí být přidány, s výjimkou jiného druhu medu, žádné jiné látky včetně přídatných látek).*“

[19] Citovaný judikát navázal na dřívější judikaturu v právně i skutkově obdobných věcech, konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 Ads 95/2013 – 103, kde se jednalo o postih za správní delikt spočívající v uvádění na trh květového medu akátového, který nesplňoval zákonné předpoklady pro to, aby mohl být nazýván „medem“, a v němž zdejší soud dospěl k závěru, že vydáním rozhodnutí o správním deliktu a uložení pokuty jiné osobě

(v daném případě společnosti Kaufland Česká republika v.o.s.) než výrobcí potravin (kterým byla v daném případě rovněž stěžovatelka) nevzniká ani nehrozí výrobcí potravin přímé dotčení na právech nebo povinnostech ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Svě závěry zdejší soud potvrdil rovněž v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 Ads 96/2013 – 109. Závěry obou rozhodnutí jsou stěžovatelce nepochybně známy, neboť v obou případech se účastenství ve správním řízení domáhala právě stěžovatelka, která byla navíc v obou řízeních zastoupena týměž advokátem, který ji zastupuje i v nyní projednávané věci. Ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 95/2013 – 103 byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2014, sp. zn. III. ÚS 641/14.

[20] Nejvyšší správní soud nemá důvodu odchýlit se od závěrů své dosavadní judikatury ani v nyní projednávané věci. Jak se podává již z analýzy dosavadní rozhodovací činnosti v předchozím bodě, tato judikatura se nezabývala skutkově výrazněji odlišnými případy, jak prezentuje stěžovatelka, nýbrž se právě naopak jednalo o případy skutkově i právně takřka totožné, neboť se ve všech těchto řízeních jednalo o situace, kdy se stěžovatelka, popř. její sesterská společnost JSG med a. s. domáhaly příznání účastenství v řízení o správním deliktu spáchaném některým z obchodních řetězců, přičemž nosný důvod pro postih za správní delikt byl vždy tentýž – daný obchodní řetězec uváděl do oběhu med vyrobený stěžovatelkou, který svým složením neodpovídal požadavkům příslušných právních předpisů. Nelze proto než konstatovat, že stěžovatelce jako výrobcí potravin (v daném případě lučního a lesního medu) nesvědčí ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu postavení účastníka řízení o správním deliktu, kterého se dopustil provozovatel potravinářského podniku Penny market s.r.o. tím, že potravinu uváděl na trh, a to ani pokud stěžejním důvodem pro uložení pokuty bylo zjištění, že výrobky stěžovatelky nevyhověly požadavkům právních předpisů, v daném případě specifikaci čistého medu a zákazu přidávat do medu jiné látky s výjimkou jiného druhu medu. Stěžovatelka nemůže být přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech rozhodnutím správního orgánu, jímž byla jiné osobě v souladu s příslušnými ustanoveními zákona uložena pokuta za správní delikt spočívající v tom, že uváděla na trh výrobek, který svým složením neodpovídal požadavkům zákona, a to ani pokud byla stěžovatelka ve výroku rozhodnutí označena jako jeho výrobce.

[21] Nelze se ztotožnit s úvahami stěžovatelky, že správní rozhodnutí fakticky směřuje k závěru, že ona sama se při výrobě předmětné potravin (lučního a lesního medu) dopustila porušení povinností stanovených v zákoně o potravinách, resp. v prováděcí vyhlášce č. 76/2003. I pokud totiž byla provozovateli potravinářského podniku v daném případě fakticky uložena pokuta za to, že uváděl do oběhu potraviny, které byly vyrobeny stěžovatelkou a které neodpovídaly zákonným požadavkům na své složení, tato specifická okolnost nemůže nic změnit na stěžejní premise, totiž že se v daném případě jedná o řízení o správním deliktu, který byl v intencích příslušných ustanovení zákona o potravinách a navazujících předpisů spáchán provozovatelem potravinářského podniku jako prodejcem, a (pouze) prodejci byla za tento správní delikt uložena sankce (pokuta).

[22] Zákon o potravinách vychází z koncepce správního deliktu spáchaného provozovatelem potravinářského podniku, v daném případě prodejcem potravin, přičemž výhradně pachateli správního deliktu – provozovateli potravinářského podniku jako prodejci potravin – může být v daném řízení uložena pokuta. Koncepci zákona o potravinách odpovídá rovněž vymezení předmětu řízení, jak bylo v intencích § 68 odst. 2 správního řádu identifikováno ve výroku správního rozhodnutí; tímto rozhodnutím byl provozovatel potravinářského podniku jako prodejce postižen za to, že na trh uváděl luční a lesní med, který neodpovídal zákonné specifikaci čistého medu a požadavku, že do medu nesmí být přidány, s výjimkou jiného druhu medu, žádné jiné látky včetně přídatných látek. Skutečnost, že v rámci identifikace vadného výrobku byla ve výroku správního rozhodnutí označena rovněž stěžovatelka jako výrobce medu, nemůže nic

pokračování

změnit na závěru, že předmětem správního řízení byl výhradně správní delikt spáchaný provozovatelem potravinářského podniku, a dotčení práv stěžovatelky v rámci řízení tak může být pouze nepřímé (zprostředkované).

[23] Na podporu uvedeného závěru lze poukázat na skutečnost, na kterou v kasační stížnosti upozorňuje sama stěžovatelka, totiž že i se stěžovatelkou jako pachatelem může být vedeno řízení o správním deliktu, byť podle stávající koncepce zákona o potravinách je takové řízení prováděno jiným orgánem (Státní veterinární správou) a postih je možný toliko ve fázi výroby medu, nikoli ve fázi distribuce, pro kterou zákon staví na odpovědnosti prodejce (kterým byl v daném případě Penny Market s.r.o.). Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než konstatovat, že vymezení (rozdělení) pravomocí správních orgánů, jak bylo zákonodárcem zakotveno do § 16 a navazujících ustanovení zákona o potravinách, je poměrně komplikované a vzbuzuje otazníky ohledně své vhodnosti, mj. co do aspektu, že ve fázi distribuce nese odpovědnost za soulad potravin s požadavky zákona zpravidla jiný subjekt než její výrobce (ledaže potravinu uvádí na trh sám výrobce). Případné koncepční deficity zákona ovšem nelze překlenout zásahem soudu do základních atributů řízení o správním deliktu.

[24] Tento závěr odpovídá rovněž konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 8. 11. 2011, č. j. 1 Afs 81/2010 – 268, publikován pod č. 2508/2012 Sb. NSS, judikoval, že „osoba poškozená jednáním pachatele správního deliktu podle § 15 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009, není přímo dotčena na svých veřejných subjektivních právech nebo povinnostech vydáním rozhodnutí o tomto správním deliktu ani jeho případným zrušením, a nespĺňuje tak podle § 34 odst. 1 s. ř. s. materiální podmínku pro uznání za osobu zúčastněnou na řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí.“ V odůvodnění se rozšířený senát přiklonil k doktrinální koncepci, že „v řízeních o správních deliktech správní orgán rozhoduje vrchnostensky pouze o veřejných subjektivních právech a povinnostech delikventa a žádná veřejná subjektivní práva jiných osob přitom nemohou být dotčena.“ Právním základem dané věci sice nebylo posouzení účastenství ve správním řízení (zvláštní zákon pro daný typ řízení obsahoval výslovnou úpravu), nýbrž postavení osoby zúčastněné na řízení o soudním přezkumu rozhodnutí, i pro účely posouzení nyní projednávané věci lze nicméně odkázat na úvahy rozšířeného senátu, který vyšel z obdobného postavení osob zúčastněných na řízení a ostatních (dotčených) účastníků správního řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu (o které usiluje rovněž stěžovatelka v nyní projednávané věci), přičemž podle rozšířeného senátu je ohledně obou kategorií třeba vycházet z požadavku přímého dotčení na veřejných subjektivních právech. Atribut přímého dotčení na veřejných subjektivních právech rozšířený senát odepřel osobě poškozené jednáním pachatele správního deliktu, přičemž dotčení práv stěžovatelky v nyní projednávané věci je řádově méně významné, neboť osoba stěžovatelky bylo toliko identifikována ve výroku správního rozhodnutí.

[25] V této souvislosti lze poukázat i na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006 – 100, publikován pod č. 2276/2011 Sb. NSS, v němž se zdejší soud zabýval postavením poškozeného v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku, přičemž judikoval, že „žalobu poškozeného proti správnímu rozhodnutí v řízení o přestupku krajský soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. proto, že byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, v té části, v níž žalobce napadá výrok správního rozhodnutí týkající se viny obviněného z přestupku či sankce (přičemž výrokem týkajícím se viny je i výrok o zastavení řízení o přestupku). Žaloba poškozeného proti správnímu rozhodnutí o přestupku v části týkající se výroku o náhradě škody podle § 70 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je přípustná; k projednání žaloby jsou příslušné soudy rozhodující ve správním soudnictví.“ Přestože koncepce přestupkového řízení je do jisté míry odlišná oproti koncepci řízení o správním deliktu a přestože účast poškozeného na přestupkovém řízení je ustanovením § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, výslovně omezena na účastenství v rozsahu, v jakém se projednává jeho nárok, lze i na tomto rozhodnutí demonstrovat povahu dotčení práv stěžovatelky, vyplývající z výroku rozhodnutí správního

orgánu o správním deliktu provozovatele potravinářského podniku; jedná se o dotčení pojmově menší, než jaké je dáno u osoby, která byla poškozena jednáním pachatele přestupku a které zákon přesto nepřiznává plné účastenství v řízení, o jaké usiluje stěžovatelka.

[26] V rozsudku ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001 – 91, publikován pod č. 683/2005 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud za výchozí předpoklad účastenství v řízení označil hmotněprávní poměr k věci, přičemž judikoval, že „*k tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva.*“ V posuzované věci absentuje hmotněprávní poměr stěžovatelky k věci, neboť předmětem správního řízení byl správní delikt spáchaný provozovatelem potravinářského podniku, přičemž výhradně jemu byla (a mohla být) v intencích zákona o potravinách a navazujících předpisů hmotného práva za spáchání správního deliktu uložena pokuta. Rovněž právní nauka poukazuje na nutnou přítomnost aspektu přímého dotčení práv, nikoli dotčení zprostředkovaného, např. prostřednictvím jiné osoby, v daném případě prostřednictvím provozovatele potravinářského podniku jako pachatele správního deliktu, popř. prostřednictvím jiné právní skutečnosti, do níž se obsah správního rozhodnutí promítá, v daném případě prostřednictvím možných projevů správního rozhodnutí v právní sféře stěžovatelky způsobených tím, že byla ve výroku rozhodnutí identifikována jako výrobce medu, které nedostály požadavkům zákona na své složení (srov. VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 331).

[27] Na posouzení věci, tedy charakteru správního řízení, jak je vymezen v zákoně o potravinách a navazujících právních předpisech, nemohou nic změnit případné navazující (nepřímé) důsledky, projevující se v rovině soukromoprávní a spočívající ve stěžovatelkou pocítovaném zásahu do své (dobré) pověsti ve smyslu § 135 odst. 2 nového občanského zákoníku, a to ani za situace, kdy procesní ochrana stěžovatelky před civilními soudy může být za určitých okolností limitována ustanovením § 135 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), podle něhož je civilní soud „*vázán rozhodnutím příslušných orgánů o tom, že byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních předpisů, a kdo je spáchal, jakož i rozhodnutím o osobním stavu; soud však není vázán rozhodnutím v blokovém řízení.*“ V této souvislosti nelze opomenout, že i citované ustanovení občanského soudního řádu míří primárně na provozovatele potravinářského podniku, který je pachatelem daného správního deliktu, a jeho aplikace vůči stěžovatelce je tak toliko nepřímá, neboť se stěžovatelkou nebylo správními orgány jednáno jako s pachatelem, nýbrž tato byla toliko označena ve výroku správního rozhodnutí jako výrobce lučního a lesního medu, který svým složením nedostál požadavkům zákona.

[28] Pro posouzení věci je stejně tak nerozhodný případný další zprostředkovaný soukromoprávní následek uváděný stěžovatelkou, totiž že příslušné šarže zboží, pro jejichž uvádění na trh byl provozovatel potravinářského podniku pokutován, se stávají fakticky neprodejnými a musí být staženy z trhu. Stejně je třeba hodnotit i případné celkové zhoršení odbytových možností stěžovatelky ve vztahu k jiným prodejcům, kterým daný druh potravinyny dodává, jakož i případné další soukromoprávní důsledky, na které poukazovala žalovaná v odůvodnění rozhodnutí a které mohou spočívat v tom, že mezi provozovatelem potravinářského podniku, který vadný luční a lesní med uváděl do oběhu a byla mu za to uložena pokuta, a stěžovatelkou jako výrobcem medu může existovat smluvní vztah, z něhož mohou vyplývat kompenzace či jiná plnění v návaznosti na uložení pokuty provozovateli potravinářského podniku. Jak Nejvyšší správní soud podotkl již ve výše uvedeném rozsudku č. j. 4 Ads 95/2013 – 103, proti těmto zprostředkovaným následkům se stěžovatelka může bránit prostředky, které jí dává soukromé právo – stejně jako proti případnému dotčení na právech,



pokračování

rezultujícím z identifikace stěžovatelky v tiskových zprávách žalované, popř. z jiné formy předání údajů o správním rozhodnutí sdělovacím prostředkům.

[29] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou nedostatečného odůvodnění napadeného rozsudku, konkrétně co do odůvodnění dotčení stěžovatelky na právech. Krajský soud věnoval této otázce značnou pozornost – fakticky se jednalo o jádro odůvodnění jeho rozsudku. V rámci řešení předmětné právní otázky přitom zohlednil i výchozí skutková zjištění a správně poukázal i na prejudikaturu správních soudů. Pokud stěžovatelka spatřuje nezákonnost napadeného rozsudku v tom, že krajský soud se výslovně věnoval toliko možnému *zásahu do dobré pověsti* stěžovatelky, nikoli však *dotčení práva na ochranu její dobré pověsti*, nelze než konstatovat, že sama stěžovatelka tyto pojmy ve svých podáních uváděla *promiscue*, přičemž pokud krajský soud dospěl k závěru, že žalobou napadená rozhodnutí ani řízení vedoucím k jejich vydání nemohou znamenat zásah do dobré pověsti stěžovatelky relevantní z pohledu její účasti ve správním řízení, je tento vývod třeba stejnou měrou vztáhnout i na zásah do práva na ochranu její dobré pověsti. Na zákonnost žalobou napadeného správního rozhodnutí pak nemůže mít vliv skutečnost, že žalovaná nevěnovala konkrétní pozornost dílčímu zásahu do vlastnického práva stěžovatelky; jak správně podotkl krajský soud, z odůvodnění rozhodnutí žalované je zřejmé, z jakých důvodů charakter dotčení práv stěžovatelky nepostačoval k přiznání postavení účastníka řízení, přičemž na tomto závěru nemohl nic změnit ani případný nepřímý zásah do vlastnického práva žalobkyně.

### III.

#### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[30] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Brně, napadených rozhodnutí žalované a další spisové dokumentace k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. výrokem I. zamítl.

[31] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud výrokem II. ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch a žalované žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec její běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 18. září 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu