

PRÁVNÍ ROZBOR: ZÁKONNOST OZNAČOVÁNÍ ROSTLINNÝCH PRODUKTŮ POHLEDEM MZE A SZPI

I. ÚVOD

V listopadu 2022 spatřila světlo světa ostře kritizovaná kampaň Agrární komory České republiky s názvem „Žeru maso“ (dále jen „Kampaň“) spolufinancovaná Ministerstvem zemědělství České republiky (dále jen „MZe“)¹.

Účelem kampaně bylo podpořit produkci živočišné výroby a odbyt masa², a to zjevně na úkor rostlinných alternativ³, jejichž obliba v posledních letech dramatickým způsobem roste⁴. Kampaň srovnávající hovězí a rostlinné burgery byla ovšem od počátku odborníky a odbornicemi⁵ ostře kritizována za její jednostrannost, manipulativnost a dezinformační prvky, které používá. Účelově jsou totiž v Kampani opomenuty např. prokázané negativní zdravotní důsledky spojené s nadměrnou konzumací červeného či průmyslově zpracovaného masa či dramatické dopady živočišné výroby na životní prostředí⁶. Stejně tak je zcela vypuštěna otázka související s etickým rozměrem věci.

Ačkoliv tedy Kampaň – překvapivě spolufinancovaná z veřejných prostředků – neposkytla příliš pravdivých, objektivních a relevantních informací co do komparace hovězího a veggio burgeru, zjevně ukázala negativní postoj, jakým se české MZe k rostoucí popularitě rostlinného stravování staví.

Takový přístup je ovšem zcela kontrastní jak se stávající evropskou koncepcí s názvem „Farm to Fork“ směřující k podpoře udržitelného stravování^{7, 8}, tak i s obecným trendem vyspělých evropských států spotřebu masa naopak snižovat (Portugalsko, Španělsko, Švýcarsko⁹) či přinejmenším vést o těchto krocích veřejnou diskuzi (Nizozemsko, Německo¹⁰).

I proto lze přinejmenším za kontroverzní označit další krok, ke kterému se v současné době uchýlilo MZe a který co do svého dopadu prakticky navazuje na výše uvedenou Kampaň.

II. STANOVISKO MZE

Dne 24.01.2023 zveřejnilo MZe ve spolupráci Státní zemědělskou potravinářskou inspekcí (dále jen „SZPI“) a Státní veterinární správou (dále jen „SVS“) své stanovisko ve věci označování rostlinných potravin názvy živočišných produktů, které až překvapivě extensivním způsobem vykládá evropskou legislativu a striktně zamezuje používat názvy některých živočišných produktů pro jejich rostlinné alternativy (dále jen „Stanovisko“).

¹ Kampaň Agrární komory ČR „Žeru maso“. Zdroj: <https://www.zeru-maso.cz/>

² Slovy člena představenstva Agrární komory ČR, Josefa Diviše, pro Český rozhlas: „Podpora spotřeby masa je potřeba [...] „Produkce masa v současné době výrazně poklesla, Česko je v soběstačnosti u vepřového pod 50 procenty. Je třeba, aby se u nás chovy nezavíraly a nemuselo se kupovat maso s velkou uhlíkovou stopou.“ Zdroj: https://www.irozhlas.cz/zivotni-styl/kampan-zeru-maso-2211252252_mfk

³ Obsahem kampaně je komparace hovězího burgeru s veggio burgerem, tedy s rostlinnou alternativou, která velice jednostranným a manipulativním způsobem upřednostňuje hovězí burger.

⁴ Vizte např. článek „V Česku rostou prodeje rostlinných alternativ. Velký boom zažívají rostlinné sýry.“ Dostupné z: <https://proveg.com/cz/euromonitor-vegan-prodeje/>

⁵ S ohledem na zpřehlednění a plynulost textu, jakožto dodržení zákonné terminologie budou používány tyto - nezřídka zákonné definiční termíny - v nepřechýlené podobě, což v žádném případě nevyjadřuje genderové podmíněný či diskriminační přístup textu.

⁶ Srov. např. článek „Ministerstvo dalo miliony na kampaň proti náhradám masa. Je manipulační, míní experti“. Dostupný z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/kampan-zeru-maso-dotace-ministerstva/r~50b3760869b611eda3c0ac1f6b220ee8/>

⁷ Srov. European Commission: Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system. Dostupné z: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en#Strategy. Dále vizte

⁸ Srov. článek „Plant-based put forward in the EU's 2022 promotional policy“. Dostupné z: <https://www.safefoodadvocacy.eu/plant-based-put-forward-in-the-eus-2022-promotional-policy/>

⁹ Vizte např. článek „Increasing number of countries start taxing meat and dairy“. Dostupný z: <https://www.tappcoalition.eu/nieuws/16831/increasing-number-of-countries-start-taxing-meat-and-dairy->

¹⁰ Vizte např. <https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/zdrzte-maso-a-mleko-vyzvyvaji-nemecti-vedci/r~65f37f169bfc11eaa7deac1f6b220ee8/>

MZe ve svém Stanovisku sděluje, že podle jeho výkladu rostlinné výrobky s označením jako „mandlové mléko“, „veganská smetana“, „rostlinná alternativa mléka“, „napodobenina jogurtu“ atd. porušují nařízení EU č. 1308/2013¹¹, protože používají označení „mléko“ a označení používaná pro mléčné výrobky. Tato jsou ovšem podle příslušného nařízení vyhrazena pouze pro mléčné produkty, kterými rostlinné výrobky nejsou.

Obdobným způsobem, jen s odkazem na jiné evropské nařízení¹², považuje MZe za protiprávní názvy i dalších rostlinných náhražek jako např. „rostlinná alternativa medu“, „nevaječná pomazánka“ či „rostlinná alternativa k tuňákové pomazánce“ atd.

Jinými slovy řečeno, MZe uzavírá, že pokud výrobce pojmenuje např. sójové mléko označením „sojová alternativa k běžnému mléku“, uvádí tím spotřebitele v omyl, že se jedná o mléčný produkt, protože v popisu použije slovo „mléko“.

Takový výklad ze strany MZe je ovšem nestandardně extensivní. Zatímco o výrazech jako „veganská smetana“, „mandlové mléko“ apod. bylo již ze strany soudů rozhodnuto, že mohou porušovat unijní pravidla označování těchto výrobků, tak v souvislosti s názvy začínajícími „rostlinná alternativa k“ v současné době dospívají tuzemské i zahraniční soudy ke zcela opačnému závěru a naopak taková označení dokonce doporučují.¹³

Takto extensivní výklad ze strany MZe může být pochopitelně pro rostlinné producenty a jejich komunikaci se spotřebiteli značně problematický. Spotřebitelé upřednostňující rostlinnou stravu totiž hledají způsob, jak nahradit konvenčně používané živočišné výrobky, na které byli dříve zvyklí. Vzhledem k tomu, že rostlinné výrobky dosud nemají ustálené názvy, je nejméně pravděpodobným popisem těchto produktů ten popis, který odkazuje na způsob, jak konkrétní produkt použít. Pokud spotřebitel potřebuje zahustit polévku a je zvyklý na to, že to dříve dělal pomocí smetany, hledá tomu odpovídající rostlinný produkt. Název „rostlinná alternativa ke smetaně určená k vaření“ se proto nabízí jako věrohodný a nezaměnitelný název takového produktu, neboť jasně odkazuje na to, jak má být produkt použit. Takové označení je však podle současného výkladu MZe a SZPI protiprávní.

I s ohledem na již výše zmíněný postoj MZe k rostoucí oblíbenosti rostlinné stravy je proto na místě se zabývat otázkou, zda je vůbec výklad MZe správný (resp. v souladu s evropskou legislativou), jakou má z právního hlediska pro adresáty právních norem váhu a jakým způsobem je možné se případně proti libovůli a represí orgánů státní moci bránit.

Smyslem tohoto článku bude odpovědět na tyto otázky a přiblížit čtenáři právní problematiku vztahující se k evropské legislativě upravující označování (nejen) rostlinných výrobků. Cílem článku bude současně analyzovat rozhodovací praxi tuzemských i zahraničních soudů v této oblasti s cílem poskytnout odpověď na otázku, zda ze strany MZe nedochází k protiprávní extenzi evropské legislativy za účelem omezení odbytu rostlinných výrobků.

III. ZÁVAZNOST A PRÁVNÍ CHARAKTER STANOVISKA

Ačkoliv závěry Stanoviska zní poměrně rezolutně, samo MZe dodává, že jeho obsah je pouze informativního charakteru a nejedná se o právně závazný výklad.¹⁴

Ministerstva ani další ústřední orgány státní správy totiž nejsou oprávněny provádět závazný výklad právních norem.¹⁵ K takovému výkladu jsou oprávněny jen místně a věcně příslušné správní soudy (přezkoumávající zákonnost správních rozhodnutí), a to navíc pouze při aplikaci normy na konkrétní

¹¹ Nařízení Evropské parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují některá dřívější nařízení.

¹² Nařízení Evropské parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, ze dne 25. října 2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům a změně některých dalších předpisů.

¹³ Vizte detailní rozbor této problematiky a související rozhodovací praxe v části V. tohoto článku.

¹⁴ Srov. poslední odstavec Stanoviska MZe (SZPI a SVS) ve věci označování rostlinných potravin názvy živočišných produktů ke dni 01.02.2023.

¹⁵ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 132.

případ.¹⁶ Tato rozdílnost mezi aplikací práva ze strany orgánů veřejné správy a soudu, který svým rozhodnutím tzv. dotváří právo, je dána jejich rozsáhlými institucionálními odlišnostmi, jejichž detailní popis však jde již nad rámec tohoto článku.

Zvláštní postavení při provádění výkladu podústavního práva v oblasti veřejné správy má pak v tuzemsku Nejvyšší správní soud ČR. Tomu zákonná úprava svěčuje mj. i pravomoc přijímat stanoviska za účelem jednotného rozhodování soudů a správních orgánů.¹⁷ Dokonce ani tento výklad Nejvyššího správního soudu ČR ovšem není obecně závazný. Působí však na správní soudy nižšího stupně a správní orgány svou přesvědčivostí a vědomím, že pokud se adresát právní normy bude nesprávnému výkladu správního orgánu či soudu bránit, bude nakonec u Nejvyššího správního soudu ve skutkově srovnatelné věci úspěšný.¹⁸

Vraťme se tedy k tomu, jaký je vlastně význam Stanoviska z hlediska platného práva. Jedním z hlavních principů fungování státu je tzv. princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí obsažený v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod¹⁹. Tento princip stanoví, že „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“. Jinými slovy a zjednodušeně lze tedy říci, že každá jednotlivá činnost státního orgánu musí mít své zákonné zmocnění.

Je tedy otázkou, na základě jakého zákonného podkladu bylo vydáno Stanovisko MZe. Vzhledem k tomu, že zákonná úprava neposkytuje MZe žádné konkrétní oprávnění k vydávání stanovisek ke sjednocování rozhodovací praxe správních orgánů a Stanovisko zcela zjevně není ani správním rozhodnutím²⁰, ani veřejnoprávní smlouvou²¹ a ani opatřením obecné povahy²², domníváme se, že tímto podkladem může být jediné čtvrtá část zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „**Správní řád**“).²³ Ta v § 154 a násl. Správního řádu upravuje tzv. jiné úkony veřejné správy a postup jejich přijetí.

Jedná se o jistou podpůrnou či pomocnou formu správní činnosti, kterou se navenek veřejná správa taktéž realizuje. **Může jít např. o různá stanoviska, sdělení, informace, posudky, vyjádření, jejichž společným jmenovatelem je to, že nemají přímé právní účinky pro adresáty právních norem.** Nicméně vzhledem k tomu, že se jedná o výsledek správní činnosti a uplatňování státní moci, stále musí existovat zákonný podklad a alespoň nějaká pravidla (byť lakonická) k jejich vzniku.²⁴

K obdobným závěrům dospěl i Nejvyšší správní soud ČR v jednom ze svých rozhodnutí, kde posuzoval charakter stanoviska ministerstva zdravotnictví ke schválení vakcinační akce. Soud zde uvedl, že stanovisko samo o sobě nezasahuje práva a povinnosti spotřebitelů a již vůbec ne závazně, ale plní pouze funkci určitého nezávazného korektivu směřujícího k dodržování platného práva ze strany veřejnosti.²⁵

Tyto závěry lze dle názoru autorů tohoto článku aplikovat i na Stanovisko MZe. To není pramenem práva a žádným způsobem nezavazuje adresáty právních norem, tedy zejména výrobce rostlinných produktů. Stejně tak zde obsažený výklad právních norem není právně závazný a ostatně i obecná relevance takového výkladu (navíc neobsahujícího jakékoli odůvodnění) je spíše nízká.

Stanovisko lze tedy chápat jako vyslání signálu výrobcům, jak budou dozorové orgány na poli dodržování předpisů vztahujících se k označování potravin postupovat při kontrolách. Samo o sobě je

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Srov. § 12 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁸ POSPÍŠIL, Petr. § 19 [Stanovisko]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

¹⁹ Usnesení ze dne 16. prosince 1992, č. 2/1993 Sb., o vyhlášení listiny Základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

²⁰ Srov. § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

²¹ Srov. § 159 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

²² Srov. § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

²³ Srov. POTĚŠIL, Lukáš. § 154 [Zákonné vymezení tzv. jiných úkonů a úprava procesního postupu]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 767.

²⁴ Ibid. s. 768, marg. č. 2.

²⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2011, č. j. 3 Ao 7/2011-48.

tedy Stanovisko nezávazné, ovšem v kombinaci se skutečností, že SZPI je dozorovým orgánem v předmětné oblasti a je nadána možností ukládat kontrolovaným orgánům opatření²⁶ a jejich splnění vymáhat veřejnoprávními sankcemi²⁷, tak Stanovisko předznamenává, jakým směrem se budou příslušná správní řízení ubírat.

Výrobci rostlinných potravin používajícím obdobná označení tak MZe fakticky sděluje, že mají názvy svých výrobků buďto změnit nebo počítat s tím, že se budou k ochraně svých práv muset obrátit na správní soudnictví. A protože soudní přezkum správních rozhodnutí logicky předpokládá existenci nějakého správního rozhodnutí, bude si konkrétní výrobce nejprve muset projít dvojinstančním správním řízením, ve kterém se bude bránit uložení opatření / pokuty ze strany SZPI. To je samozřejmě spojeno s mnohými náklady (finančními i kapacitními), které musí výrobci do případné správní litigace vložít.

Ačkoliv správností výkladu MZe se věnuje až další část tohoto článku, obecný závěr o právní problematičnosti Stanoviska lze ovšem učinit i bez detailního rozboru jeho obsahu. Klíčová v tomto ohledu je již naznačená absence jakéhokoliv odůvodnění Stanoviska, ze kterého by šlo dovodit, na základě kterých úvah MZe k tomuto výkladu dospělo.

I na tzv. jiné úkony veřejné správy se totiž přiměřeným způsobem vztahují pravidla týkající se obsahových a formálních náležitostí správního rozhodnutí^{28, 29}. V plném rozsahu se pak na jiné úkony veřejné správy vztahují základní principy veřejné správy obsažené v části I. Správního řádu³⁰, tedy např. zásada zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení³¹ a zásada legitimního očekávání³².

Právě druhá jmenovaná zásada požaduje, aby správní orgán dbal na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Cílem je, aby si veřejná správa ve svých postupech a rozhodování udržela určitou míru ustálenosti (kontinuity)³³ a nedocházelo k neodůvodněným rozdílům v aplikaci práva. To má být mj. i jistým korekčním prvkem zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení.³⁴

Aby vůbec bylo možné přezkoumat, zda jsou princip zákazu zneužití pravomoci a zásada legitimního očekávání, potažmo i zásada legality v konkrétních případech naplněny, musí i tzv. jiné úkony veřejné správy obsahovat vysvětlení, jakými úvahami se správní orgán při vydání příslušného úkonu řídil.

Tento závěr ve vztahu k úkonům podle části IV. Správního řádu dovozuje jak odborná literatura³⁵, tak rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ČR, když k posudku v režimu § 154 Správního řádu uvádí: „*požadavek úplnosti, přesvědčivosti a správnosti posudku spočívá v tom, že se... musí vypořádat se všemi rozhodujícími skutečnostmi... a musí své... závěry náležitě odůvodnit.*“³⁶

S ohledem na absenci jakéhokoliv odůvodnění Stanoviska nelze obsah Stanoviska a úvahy MZe řádným způsobem přezkoumat. Proto nejsou podle názoru autorů tohoto článku v tomto směru Co s dodrženy základní zásady veřejné správy a potřebné obsahové náležitosti tzv. jiného úkonu veřejné správy.

²⁶ Srov. § 4 odst. 1 písm. b), § 4b odst. 1 a § 5 odst. 1 písm. a) bod 5. zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů.

²⁷ Srov. § 11 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci.

²⁸ Obsažena zejm. v § 68 a 69 Správního řádu.

²⁹ POTĚŠIL, Lukáš. § 154 [Zákonné vymezení tzv. jiných úkonů a úprava procesního postupu]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 771, marg. č. 14.

³⁰ Srov. § 154 Správního řádu.

³¹ Srov. § 2 odst. 2 Správního řádu.

³² Srov. § 2 odst. 4 Správního řádu.

³³ Skulová, S., Průcha, P., Havlan, P., Kadečka, S. Správní právo procesní. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, str. 45.

³⁴ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 2 [Zásada legality, zákaz zneužití pravomoci, ochrana dobré víry, soulad s veřejným zájmem]. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 28.

³⁵ POTĚŠIL, Lukáš. § 154 [Zákonné vymezení tzv. jiných úkonů a úprava procesního postupu]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 772, marg. č. 14.

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2013, č. j. 6 Ads 11/2013-20.

To je problematické jak z důvodu, že již samotný obsah Stanoviska má významný potenciál zasáhnout do způsobu chování výrobců potravin (a odradit je ke změně názvu výrobku), tak i s ohledem na to, že příslušný výklad MZe ve skutečnosti vůbec nemusí být správný. Takovému závěru totiž nasvědčují přinejmenším současná rozhodovací praxe tuzemských i evropských soudů.³⁷

IV. LEGISLATIVA NA POLI OZNAČOVÁNÍ POTRAVIN A DALŠÍCH VÝROBKŮ

V souvislosti s mléčnými výrobky je klíčovým předpisem na poli označování potravin a zemědělských výrobků nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty (dále jen „**Nařízení 1308/2013**“).

Podle č. 78 Nařízení 1308/2013 platí, že definice, obchodní názvy a označení stanovené v příloze VII., ve které je mj. definováno i mléko a mléčné výrobky, mohou být při uvádění na trh v EU používány pouze ve spojení s produkty, které splňují požadavky stanovené v této příloze.

Část III. bod 1. Přílohy VII. Nařízení 1308/2013 stanoví: „*Mlékem*“ se rozumí výhradně běžná tekutina vylučovaná mléčnou žlázou získaná z jednoho nebo více dojení bez toho, aby se do ní cokoli přidávalo nebo z ní odebíralo.“ V bodě 2. je dále uvedeno: „*Pro účely této části se „mléčnými výrobky“ rozumějí výrobky získané výlučně z mléka, přičemž se však mohou přidávat další látky nezbytné pro jejich výrobu, pokud tyto látky nejsou použity za účelem úplného nebo částečného nahrazení jakékoli mléčné složky.*“ Dále jsou v Příloze VII. Nařízení 1308/2013 vymezeny další názvy odvozené od mléka, které jsou vyhrazeny výhradně pro mléčné výrobky jako např. sýr, smetana, jogurt atd.

Nařízení 1308/2013 (potažmo jeho legislativní předchůdce³⁸) je v poměrech ČR známé především v souvislosti se sporem ohledně označování pomazánkového másla.³⁹ Na tomto sporu lze současně ilustrovat, k čemu právní úprava Nařízení 1308/2013 primárně slouží, a to k ochraně spotřebitelů před snižováním kvality některých potravin ze strany výrobců za pokračujícího používání názvu výrobku, který indikuje jeho určité vlastnosti. Typickým příkladem takových praktik může být postupné snižování obsahu mléčného tuku v másle s cílem dosáhnout jeho nižších nákladů. Proto Nařízení 1308/2013 zavádí minimální standardy a atributy toho, jaký obsah tuku a bílkovin musí mléko určené pro lidskou spotřebu ve smyslu definice obsažené v Nařízení 1308/2013 obsahovat, aby nebyli spotřebitelé uvádění v omyl ohledně povahy a složení příslušného produktu.⁴⁰

U čistě rostlinných produktů ovšem nedochází k „šizení“ požadovaného obsahu výrobků s cílem dosáhnout nižších nákladů. Smyslem rostlinných produktů je naopak plné nahrazení živočišné složky s cílem poskytnout spotřebitelům, kteří z jakýchkoliv – ať již etických, enviromentálních či zdravotních – důvodů požadují rostlinné výrobky, produkt, který jim bude sloužit jako substitute ke konvenčním živočišným produktům (jejichž využití často předpokládá většina standardně připravovaných pokrmů či jídel). Je tak nutné si položit otázku, zda se Nařízení 1308/2013 vztahuje i na tyto produkty. Ustálená rozhodovací praxe Soudního dvora EU (dále jen „**SDEU**“) totiž dlouhodobě dovozuje, že pro výklad ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované touto právní úpravou.⁴¹

Na příslušnou otázku poskytl odpověď SDEU rozsudkem ze dne 14.06.2017 ve věci C-422/16 Verband Sozialer Wettbewerb eV proti TofuTown.com GmbH (dále jen „**Rozsudek SDEU**“). V tomto řízení před německým soudem se zdejší sdružení sloužící k boji proti nekalé hospodářské soutěži domáhalo, aby společnost TofuTown opustila od jednání, kdy své čistě rostlinné produkty

³⁷ Vizte další část tohoto článku.

³⁸ Nařízení Rady (EU) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty, bylo v roce 2013 nahrazeno Nařízením 1308/2013.

³⁹ Vizte např. článek „Pomazánkové máslo není máslo. EU opět shodila českou žalobu.“ Dostupné z https://www.lidovky.cz/byznys/pomazankove-maslo-neni-tradicni-specialita-eu-shodila-ceskou-zalobu.A150512_102945_moje-penize_sh_o

⁴⁰ Srov. část IV. Přílohy VII. Nařízení 1308/2013.

⁴¹ Srov. např. rozsudek SDEU ze dne 7. června 2005, Vereniging voor Energie, Milieu en Water a další vs. Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie, C-17/03, Sb. rozh., bod 41 a citovaná judikatura.

označovala názvy jako „Soyatoo tofu máslo“, „rostlinný sýr“, „Veggie-Cheese“, „Cream“ a dalšími podobnými názvy. TofuTown argumentovala, že ustanovení unijního práva neporušuje, neboť způsob, jak spotřebitel chápe tato označení se v posledních letech výrazně proměnil, jelikož označení jako „máslo“ či „cream“ není používáno samostatně, nýbrž ve spojení s výrazy odkazujícími na rostlinný původ dotčených produktů, tedy např. „tofu máslo“ či „rice spray cream“.

SDEU tak musel posoudit 3 předběžné otázky položené německým soudem, které se týkaly výkladu Přílohy VII. Nařízení 1308/2013 a které se dotazovaly na legálnost používání názvů vyhrazených pro mléčné výrobky pro jejich rostlinné alternativy.

SDEU v Rozsudku SDEU dovedil, že název „mléko“ a názvy vyhrazené výlučně pro mléčné výrobky **nelze legálně používat k označení čistě rostlinného produktu**, ledaže je tento produkt uveden na seznamu v příloze I rozhodnutí Komise č. 2010/791/EU, přičemž doplnění takových popisných nebo vysvětlujících údajů o rostlinném původu dotčeného produktu, o jaké se jedná v původním řízení, nemá na takový zákaz vliv.

Rozsudek SDEU tak posvětil, že názvy jako „Soyatoo tofu máslo“, „rostlinný sýr“, „Veggie-Cheese“, „Cream“ a další nemohou být použity k označení rostlinných výrobků.

Odlisný režim existuje pouze pro některé produkty, které jsou uvedeny v příloze I rozhodnutí Komise č. 2010/791/EU ze dne 20. prosince 2010, kterým se stanoví seznam produktů uvedených v bodě III odst. 1 přílohy XII nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 (dále jen „**Rozhodnutí 2010/791/EU**“).

To zakládá výjimku pro některé produkty, jejichž povaha vyplývá z jasně tradičního používání a/nebo pokud se označení jasně používá pro popis charakteristické vlastnosti produktu^{42,43}. O tyto výjimky měly členské země EU možnost zažádat u Evropské komise, což však ČR (narozdíl od Slovenské republiky a mnoha dalších států) bohužel neučinila. Pokusila se o to teprve až v souvislosti s již diskutovanou kauzou tzv. pomazánkového másla, když požádala o zápis názvu „pomazánkové máslo“ jako zaručené tradiční speciality. S touto žádostí, jakožto i s navazující žalobou vůči Evropské komisi, však byla ČR v roce 2015 neúspěšná.⁴⁴

Přesto však může ČR čerpat alespoň z výjimek zaregistrovanými ostatními členskými státy, mezi kterými je např. označení jako kokosové mléko, arašídové máslo, kakaové máslo, fazole máslová atd. Pro rostlinné výrobky však žádné takové výjimky neexistují. To ve své rozhodovací praxi již mj. dovedily i české soudy: „*Sójové výrobky v tomto vyčerpávajícím seznamu produktů uvedeny nejsou, žádný ze států Evropské unie tedy – na rozdíl třeba od žalobkyně poukazovaného arašídového másla – neshledal, že by jejich povaha vyplývala z tradičního používání a/nebo se označení jasně používalo pro popis charakteristické vlastnosti produktu.*“⁴⁵

S ohledem na shora uvedené tedy v současné době není sporu o tom, že výrazy jako „veganská smetana“, „rostlinné mléko“, „sójový kefir“ atd. podle aktuální judikatury SDEU nesplňují požadavky stanovené Nařízením 1308/2013.

V praxi může vyvstat otázka, zda shora uvedená omezení platí pouze pro informace na etiketě výrobku či také na její logo, obrazový vzhled, online prezentaci a další obchodní sdělení. Na to jasně odpovídá Příloha VII. Nařízení 1308/2013, když ve své části III. bod 6. uvádí, že „*se nesmí použít žádná etiketa, obchodní dokument, propagační materiál ani žádná forma reklamy podle definice článku 2 směrnice Rady 2006/114/ES (1), ani jakýkoli způsob obchodní úpravy uvádějící, naznačující nebo vyvolávající dojem, že daný produkt je produktem odvětví mléka a mléčných výrobků.*“ Lze tedy

⁴² Slovy Přílohy XII bod III. Nařízení Rady (EU) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty: „*Toto ustanovení se však nepoužije na označování produktů, jejichž přesná povaha vyplývá jasně z tradičního používání, nebo pokud se označení jasně používají pro popis charakteristické vlastnosti produktu.*“

⁴³ Slovy bodu (2) Preambule Rozhodnutí 2010/791/EU: „*Nařízení (ES) č. 1234/2007 stanoví zásadu, že označení „mléko“ a „mléčné výrobky“ mohou být používána pouze pro produkty uvedené v bodě II přílohy XII uvedeného nařízení. Výjimečně se tato zásada nepoužije pro označení produktů, jejichž povaha vyplývá z tradičního používání a/nebo pokud se označení jasně používá pro popis charakteristické vlastnosti produktu.*“

⁴⁴ Srov. rozsudek Tribunálu (druhého senátu) SDEU ze dne 12.05.2015, ve věci T-51/14, Česká republika proti Evropské komisi.

⁴⁵ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16.08.2022, sp. zn. 16A 132/2020.

uzavřít, že shora uvedené platí ve vztahu k jakémukoliv marketingovém sdělení, tj. nejen etiketě a grafickém vyobrazení produktu.

Pokud se jedná o označování dalších, tedy nemléčných výrobků, je na úrovni unijních předpisů dále třeba zmínit i Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále jen „**Nařízení 1169/2011**“). Právě Nařízením 1169/2011 odůvodňuje MZe nelegálnost označování dalších (nemléčných) výrobků.

Čl. 7 Nařízení 1169/2011 stanoví, že informace o potravinách (i.) musejí být přesné, jasné a spotřebitelům snadno srozumitelné, a že (ii.) nesmějí být zavádějící stran charakteristiky potravin, její povahy, vlastností, složení, trvanlivosti, způsobu výroby atd. Dále pak stanoví příkladný výčet skutečností, ze kterých lze závěr o zavádějícím charakteru takové informace dovodit (např. vyvolávání dojmu, že má potravina speciální vlastnosti, ačkoliv tyto vlastnosti jsou pro srovnatelné výrobky běžné).⁴⁶

Pokud se jedná o otázku, na jaké veškeré informace o výrobcích se tato omezení vztahují, lze odkázat na čl. 7 bod 4 Nařízení 1169/2011, který příslušná omezení uvedená v čl. 7 vztahuje i na „*související reklamu*“ a „*obchodní úpravu potravin, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení*“.

V poměrech tuzemské právní úpravy je základní úprava označování potravin obsažena v zákoně č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (dále jen „**Zákon o potravinách**“) a Vyhlášce č. 417/2016 Sb., o některých způsobech označování potravin, která Zákon o potravinách provádí (dále jen „**Vyhláška č. 417/2016**“). Vzhledem k tomu, že Nařízení 1308/2013 i Nařízení 1169/2011 jsou tzv. přímo použitelnými předpisy EU, tak Zákon o potravinách a Vyhláška č. 417/2016 pouze v mezích těchto předpisů rozvádějí některá jejich ustanovení a stanovují k nim doplňující a upřesňující požadavky. V podstatné míře však bez dalšího odkazují na přímo použitelné předpisy Evropské unie.⁴⁷

Podle § 14 Zákona o potravinách vykonávají státní dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem orgány ochrany veřejného zdraví, SVS a SZPI. Podle § 17 odst. 2 písm. b) Zákona o potravinách se přestupku dopustí provozovatel potravinářského podniku tím, že „*v rozporu s přímo použitelnými předpisy Evropské unie upravujícími požadavky na potraviny uvádí na trh potraviny klamavě označenou nebo opatřenou zavádějícími informacemi anebo ji nabízí klamavým způsobem*“. Za tento přestupek lze přitom uložit pokutu až do výše 50.000.000 Kč.⁴⁸ Podle § 17i odst. 1 písm. a) Zákona o potravinách platí, že přestupky podle tohoto zákona, vztahující se k nedodržování přímo použitelných předpisů EU stran informací o výrobcích, posuzují inspektoráty SZPI.

Činnost SZPI je dále upravena v zákoně č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci (dále jen „**Zákon o SZPI**“). Ten mj. přímo stanovuje, že SZPI kontroluje, zda informace uvedené na obalech nebo etiketách určených pro potraviny, zemědělské výrobky a tabákové výrobky splňují požadavky stanovené zvláštními právními předpisy nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie.⁴⁹

Za tímto účelem je příslušný inspektor SZPI podle § 5 odst. 1 písm. a) Zákona o SZPI oprávněn přijímat opatření. Tímto může kontrolované osobě mj. zakázat používat obaly nebo etikety, pokud jsou na nich uvedeny informace v rozporu s požadavky stanovenými zvláštním právním předpisem či přímo použitelným předpisem. Nesplnění takového opatření je přestupkem, za který může SZPI uložit pokutu až do výše 1.000.000 Kč.⁵⁰

⁴⁶ Srov. Čl. 7 bod 1 písm. a) - d) Nařízení o poskytování informací o potravinách.

⁴⁷ Srov. § 3 odst. 1 písm. c), § 3 odst. 1 písm. q) bod 2 či § 7 odst. 1 Zákona o potravinách.

⁴⁸ Srov. § 17f písm. d) Zákona o potravinách.

⁴⁹ Srov. § 3 odst. 2 písm. l) Zákona o SZPI.

⁵⁰ Srov. § 11 odst. 1 písm. b) Zákona o SZPI v kombinaci s § 11 odst. 3 písm. a) Zákona o SZPI.

V neposlední řadě lze dodat, že případné veřejnoprávní sankce lze potenciálně v této souvislosti uplatňovat i podle zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele a zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy.

V. PROBLEMATICKÝ VÝKLAD NAŘÍZENÍ EU ZE STRANY MZE

Vzhledem k naprosté absenci odůvodnění Stanoviska a dalším shora uvedeným skutečnostem⁵¹ je na místě se zabývat otázkou, zda je výklad unijní legislativy MZe obsažený ve Stanovisku legální. Tato skutečnost je pak zvlášť na místě s přihlédnutím ke skutečnosti, že existuje již rozhodovací praxe tuzemských i zahraničních správních soudů, která je se Stanoviskem v přímém rozporu.

Tímto rozhodnutím je např. nedávno zveřejněné rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16.08.2022, sp. zn. 16A 132/2020 (dále jen „**Rozsudek**“). Krajský soud v Ústí nad Labem v Rozsudku posuzoval žalobu tuzemského výrobce rostlinných produktů na zrušení rozhodnutí ředitelky SZPI, kterým bylo výrobcí nařízeno opatření přejmenovat své výrobky tak, aby byly dodrženy přímo použitelné nařízení EU. Označení, které výrobce pro rostlinné náhražky využíval, byly názvy vyhrazené Nařízením 1308/2013 pro mléčné produkty, avšak byly uvedeny v pozměněné podobě využívaje záměny některých písmen znakem označujícím hvězdičku, tedy např. „sójová sm*tana“, „sójový jog*rt“ či „sójový kef*r“.

SZPI ve své argumentaci odkazovala na již zmíněný Rozsudek SDEU ve věci výrobce TofuTown a s odkazem na § 2 odst. 3 písm. c) Vyhlášky č. 417/2016 argumentovala, že i takto pozměněné označení mohou v odvozené formě vést k záměně s potravinami, jejichž názvy jsou chráněny přímo použitelnými předpisy EU.

Krajský soud v Ústí nad Labem sice nakonec dal za pravdu SZPI, že takto označené výrobky porušují Nařízení 1308/2013. Současně však poskytl návod rostlinným výrobcům, jak označovat své produkty tak, aby výrobci splnili požadavky stanovené unijním právem a současně umožnili spotřebitelům již z názvu produktu zjistit, k jakému užití je rostlinný výrobek určen.

Slovy Krajského soudu v Ústí nad Labem z Rozsudku: **„Soud však vyjadřuje souhlas s přesvědčením žalobkyně, podle které by spotřebitelé měli mít možnost se z etikety výrobku dozvědět, jak jej mohou s ohledem na jeho charakteristické vlastnosti použít. Jakkoli aplikovatelná právní úprava výrobcům pojmenování jejich produktů do jisté míry znesnadňuje a pravděpodobně se i rozchází s běžně užívaným jazykem spotřebitelů, soud je přesvědčen, že tohoto cíle je možné dosáhnout i při jejím respektování, tj. v případě žalobkyně zejména nepoužíváním názvů vyhrazených pro mléčné výrobky (či majonézu), a to ani lehce modifikovaných. V tomto směru lze považovat za inspirativní například rozhodnutí Vyššího krajského soudu v Celle ve Spolkové republice Německo ze dne 6. 8. 2019, sp. zn. 13 U 35/19, bod 30, podle kterého je přípustné rostlinný výrobek označit jako „alternativu sýru“, protože označení jako „alternativní“ není upřesňujícím ani popisným dodatkem, který by odkazoval na rostlinný původ daného produktu, jako je tomu např. u nepřipustných označení „tofu máslo“, „rostlinný sýr“, „veggie cheese“ nebo „kešu sýr“.“**

Jinými slovy řečeno, Krajský soud v Ústí nad Labem, inspirován obdobným rozhodnutím německého správního soudu, předkládá výrobcům návod, jak své výrobky pojmenovat, aby se vyhovělo unijní i tuzemské legislativě. V rámci tohoto návodu dovozuje, že je třeba rozlišovat na jedné straně mezi tzv. upřesňujícími a popisnými údaji o rostlinné povaze výrobku, jako tomu je v případě nepřipustných označení řešených v Rozsudku SDEU (tj. např. rostlinný sýr, tofu-máslo) a na druhé straně mezi označeními uvozenými slovem „alternativní“, které jsou podle názoru soudu nezávadné, neboť zjevně odkazují na odlišnost od chráněných výrobků. Soud tak dospívá k závěru, že označení „alternativa sýru“ je podle něj z hlediska dodržení unijních předpisů a Nařízení 1308/2013 nezávadné.

⁵¹ Zejm. v části I. Úvod a III. Závaznost a právní charakter Stanoviska.

Pokud se jedná o rozhodnutí Vyššího krajského soudu v Celle ve Spolkové republice Německo ze dne 6. 8. 2019 (dále jen „**Rozhodnutí německého soudu**“), sp. zn. 13 U 35/19, které je jedním z podkladů tohoto právního názoru Krajského soudu v Ústí nad Labem, ten ve svém bodě 34. a násl. uvádí: „Podle judikatury Soudního dvora (rozsudek ze dne 14. června 2017, sp. zn. C-422/16) musí být tato ustanovení vykládána v tom smyslu, že označení "mléko" a označení vyhrazená podle tohoto nařízení výlučně pro mléčné výrobky nelze použít při uvádění na trh nebo v reklamě k označení čistě rostlinného výrobku, a to ani v případě, že je toto označení doplněno upřesňujícími nebo popisnými dodatky uvádějícími rostlinný původ dotčeného výrobku. Potraviny, které jsou – stejně jako výrobek žalované v projednávané věci – vyrobeny z čistě rostlinných produktů, tedy nemohou být označeny jako "sýr", protože nejsou vyrobeny ani z "mléka", ani z "mléčných výrobků". **Senát však souhlasí s okresním soudem, že pojem "sýrová alternativa" neoznačuje výrobek žalovaného jako "sýr". Naopak, výrobek je pouze dáván do souvislosti s mléčným výrobkem sýr a dodatek "alternativa" dostatečně vyjadřuje, že se nejedná o sýr, ale o něco jiného - konkrétně o alternativu k sýru.**“

Rozhodnutí německého soudu dále pokračuje: „Označení "alternativní" není ani upřesňujícím, ani popisným doplňkem označujícím rostlinný původ daného výrobku, jako je tomu například u - nepřipustných - označení "tofu máslo", "rostlinný sýr", "vegetariánský sýr" nebo "kešu sýr". Podle názoru Senátu mohou taková slovní spojení rovněž uvádět v omyl, neboť spotřebitelé sugerují, že se jedná o výrobek, který se v každém případě skládá i z mléčných výrobků živočišného původu. **Jiná situace je však u označení "alternativní sýr", které nepředstavuje srovnatelné riziko klamání průměrného spotřebitele, který je dostatečně informovaný a přiměřeně pozorný a obezřetný. Průměrný spotřebitel nechápe "alternativu" ani jako upřesňující, ani jako popisné označení pojmu "sýr", ale spíše jako upřesnění v tom smyslu, že výrobek není sýr, ale něco jiného.**“

Již na první pohled je tedy zřejmé, že Stanovisko je s Rozsudkem i s Rozhodnutím německého soudu ve zjevném rozporu. Stanovisko totiž mezi zakázaná označení typu „veganská smetana“ a „veganské máslo“, jejichž nezákonnost dovodil SDEU, vměšuje právě i označení jako „alternativa mléka“, „rostlinná alternativa k tuňákové pomazánce“ či „rostlinná alternativa medu“ atp., která Krajský soud v Ústí nad Labem naopak výrobcům jako možné označení těchto výrobků doporučuje.

Je tedy zcela důvodné pochybovat o tom, zda výklad unijních předpisů ze strany MZE obsažený ve Stanovisku je správný a ptát se, zda Stanovisko nepředstavuje porušení zásady zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení. To platí nejen s ohledem na netradiční absenci jakéhokoliv odůvodnění tohoto výkladu, ale i na zcela kontrastní výklad této problematiky ze strany tuzemských i zahraničních soudů a okolnosti jeho vydání navazující na vysoce kritizovanou kampaň s názvem „Žeru maso“.

Jak již bylo vysvětleno výše, rozhodovací praxe správních soudů v ČR ale není pramenem práva a není všeobecně závazná pro další případy. Působí tak na adresáty právních norem, jakožto i správní orgány, jen svou přesvědčivostí.⁵² Právní názor, který správní soud vysloví ve zrušujícím rozhodnutí v rámci soudního přezkumu konkrétního rozhodnutí, však již pro dotčený správní orgán a jeho další postup v řízení závazný je.⁵³

Ust. § 78 odst. 5 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „**Soudní řád správní**“) totiž stanoví, že: „Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.“

Z výše uvedeného plyne, že právní názory správních soudů jsou pro správní orgány závazné pouze ve vztahu ke konkrétnímu případu, tedy např. v situaci, kdy je předchozí rozhodnutí správního orgánu

⁵² Což platí především v souvislosti s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu.

⁵³ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2008, čj. 2 Afs 80/2008-67.

soudem zrušeno a věc se vrací zpátky k novému projednání s pokyny a závazným právním názorem správního soudu.

Teoreticky tak v praxi může nastat situace, že správní orgán jednoduše nebude s právním názorem krajských soudů či Nejvyššího správního soudu souhlasit a bude nadále ve správních řízeních v 1. a 2. stupni v obdobných situacích zastávat právní názor nesouladný s právním názorem správních soudů. V takovém případě bude na každém jednotlivci, aby využil možnosti přezkumu těchto rozhodnutí ze strany správních soudů, neboť pouze v takovém případě bude správní orgán právním názorem správního soudu v dalším řízení vázán.

Tento postup současně povede k tomu, že po určité době dojde k vytvoření tzv. ustálené správní praxe, od které se správní orgány nebudou moci libovolně odchýlit.⁵⁴ Rozhodování správního orgánu by pak totiž nebylo možné považovat za předvídatelné, což by mohlo vést mj. k označení takového rozhodnutí za projev libovůle a porušení práva na spravedlivý proces, resp. přinejmenším k porušení základních zásad veřejné správy a § 2 odst. 4 Správního řádu.⁵⁵

Jinými slovy řečeno, přestože lze důvodně pochybovat o správnosti výkladu MZe, bude na jednotlivých výrobcích rostlinných produktů, aby se příslušnému výkladu MZe bránili prostřednictvím opravných prostředků ve správním řízení a následně přezkumem správních rozhodnutí ve správním soudnictví. Jen tímto způsobem lze totiž dosáhnout vytvoření správní praxe, kterou budou správní orgány povinny ze zákona respektovat.

Na okraj lze ještě dodat, že Stanovisko MZe jakožto tzv. jiný úkon veřejné správy podle části IV. Správního řádu by mělo být přezkoumatelné v rámci přezkumného řízení podle § 94 a násl. Správního řádu. Tyto závěry jasně potvrzuje odborná literatura⁵⁶ a judikatura.⁵⁷ S přihlédnutím ke skutečnosti, že Stanovisko vydalo MZe jako ústřední správní úřad, bude v případném přezkumném řízení s ohledem na § 95 odst. 6 Správního řádu rozhodovat přímo ministr zemědělství. Proti zamítavému výsledku přezkumného řízení se ovšem již podle rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu nelze bránit ve správním soudnictví.⁵⁸

VI. ZÁVĚR

Vzhledem ke všemu shora uvedenému lze shrnout, že je na místě důvodně pochybovat o tom, zda je výklad unijních předpisů ze strany MZe obsažený ve Stanovisku legální a zda v souvislosti s vydáním Stanoviska nemohlo dojít k porušení zásady zneužití pravomoci a správního uvážení.

Stanovisko MZe má podstatný potenciál apriori a bez uložení konkrétních opatření ovlivnit chování adresátů právních norem, tedy zejména hrozbou sankce odstrašit výrobce od stávajícího pojmenování některých rostlinných produktů, což paradoxně může naopak vést k matení spotřebitelů ohledně charakteru a zamýšleného způsobu používání konkrétních produktů.

⁵⁴ Slovy Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, sp. zn. 6 Ads 88/2006: „Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“

⁵⁵ Slovy Rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 20.07.2007, sp. zn. 8 Afs 59/2005: „Ústavní soud se otázkou předvídatelnosti rozhodování opakovaně zabýval v souvislosti s řízením soudním. Zde sluší zmínit např. nálezy ze dne 24.2.2004, sp. zn. I. ÚS 654/03 (č. 27/2004 ÚS). Ústavní soud zde označil za projev libovůle a porušení práva na spravedlivý proces situaci, kdy je rozhodnutí „pro účastníka řízení s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a především uplatněné právní námítky překvapivé“. Jakkoli Ústavní soud tyto závěry vyslovil v souvislosti s rozhodováním soudů, lze je, dle názoru Nejvyššího správního soudu, nepochybně vztáhnout i na řízení správní. Za explicitní vyjádření této kautely v jednoduchém právu lze považovat § 2 odst. 4 správního řádu (č. 500/2004 Sb.).“

⁵⁶ POTĚŠIL, Lukáš. § 156 [Oprava nebo zrušení]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 777, marg. č. 5: „Veřejný zájem na tom, aby byly vydávány takové tzv. jiné úkony, které jsou v souladu s právními předpisy, má zajistit možnost konání přezkumného řízení. Procesní postup je předepsán tak, že se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení. Právní úprava neumožňuje proti nezákonnému tzv. jinému úkonu podat řádné ani mimořádné opravné prostředky.“

⁵⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, čj. 7 A 86/2011-42

⁵⁸ Slovy Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, č. j. 3 As 141/2015-29: „Sdělení správního orgánu, že v přezkumném řízení podle § 156 odst. 2 správního řádu z roku 2004 neruší své předchozí sdělení, nemůže být z povahy věci nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.“

I navzdory takto závažným dopadům není výklad unijních předpisů obsažený ve Stanovisku žádným způsobem odůvodněn, díky čemuž jej prakticky nelze ani přezkoumat. Přitom požadavek na přezkoumatelnost tzv. jiných úkonů veřejné správy dovozuje komentářová literatura i rozhodovací praxe soudů citovaná výše.

Samotná skutečnost, že již existuje rozhodovací praxe tuzemských i zahraničních správních soudů, jež se s obsahem Stanoviska v podstatné míře rozchází, je v tomto kontextu taktéž velice významná. Informacemi o této rozhodovací praxi přitom musí na straně SZPI (a tedy i MZe) disponovat, neboť právě SZPI byla stranou v soudním řízení zakončeným Rozsudkem, kde správní soud použítí pojmu „*alternativa sýru*“ přímo doporučil. V této souvislosti je však samozřejmě nutno dodat, že řízení o kasační stížnosti v tomto případě stále probíhá, a proto bude zajímavé si počkat na případný postoj Nejvyššího správního soudu k této věci.

S ohledem na vše shora uvedené tak lze výrobcům rostlinných produktů doporučit, aby se v předstihu obrátili na specializovanou advokátní kancelář a nechali si vyhodnotit, zda je na místě se v konkrétním případě zabývat změnou označení jednotlivých produktů nebo zda je vhodnější se potenciálně protiprávnímu výkladu ze strany MZe a SZPI bránit.

Případný právní názor vyslovený správním soudem v konkrétní věci totiž bude pro SZPI právně závazný a do budoucna tím může dojít k vytvoření správní praxe, kterou budou správní orgány nuceny respektovat.

V neposlední řadě bude v příslušném soudním řízení možné navrhnout soudci položení nových předběžných otázek SDEU⁵⁹, což by umožnilo vystavit právní názor vyslovený v Rozsudku a Rozhodnutí německého soudu přezkumu a případnému potvrzení ze strany SDEU.

Jednou z motivací k tomu se proti potenciálně svévolným postupům správních orgánů bránit, může být třeba to, že soudní poplatky za řízení před správními soudy jsou v porovnání s civilními spory zcela zanedbatelné.

Tento článek byl zpracován právními odborníky z advokátní kanceláře PLICKA & PARTNERS, advokátní kancelář, s.r.o.

v Praze dne 21.02.2023

Robert Plicka, advokát a zakladatel

PLICKA & PARTNERS, advokátní kancelář, s.r.o., info@plickapartners.cz

Luboš Mudroch, advokátní koncipient

PLICKA & PARTNERS, advokátní kancelář, s.r.o., info@plickapartners.cz

⁵⁹ Slovy rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2007, čj. 3 As 22/2006-138: „Předběžnou otázku může krajský soud položit jak z vlastní iniciativy, tak k návrhu účastníka řízení, přičemž nepochybně může použít i formulaci otázky, jak ji navrhl účastník řízení.“