



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Martina Kříže v právní věci žalobce: **ZIMBO CZECHIA s.r.o.**, se sídlem Praha 7, Na Zátorách 8, IČ: 61250988, zast. JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou se sídlem Praha 1, Štupartská 4, proti žalovanému: **Státní veterinární správa** se sídlem Praha 2, Slezská 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16.3.2009, č.j. RED/2048/2008- 1,

t a k t o :

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Karlovarský kraj ze dne 23.9.2008, č.j.: KVS-KV-HYG/101P/4679/2008 (dále též prvostupňové správní rozhodnutí), jímž byla žalobci podle ust. § 17a odst. 1 písm. e) a § 17a odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“), uložena pokuta ve výši 15.000,- Kč za porušení povinností uvedených v ust. § 7 zákona o potravinách, podle § 79 odst. 5 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád) uložena náhrada nákladů řízení ve výši 1.000,- Kč, a prvostupňové správní rozhodnutí potvrzeno.

Žalobce v podané žalobě předně uvedl, že pod označením „NOVÁK maso - uzeniny“ provozuje v supermarketech samostatné obchody, ve kterých prodává masné výrobky, sýry, saláty a pekárenské výrobky. Sortiment odebírá od dodavatelů ve velkoobchodních baleních. Protože se jedná o tzv. pultový prodej s obsluhou, dodaná velkoobchodní balení salámů, sýrů

a masa za účelem přímé nabídky spotřebiteli k prodeji porcuje (krájí), vystaví podle druhu skupinově v chladících vitrínách uzavřených ze strany zákazníka a současně jednotlivé druhy viditelně označí formou uvedenou v § 8 odst. 2 zákona o potravinách údají v rozsahu stanoveném jak tímto ustanovením, tak i ustanovením § 7 téhož zákona. K prodeji dochází až na základě volby zákazníka poté, co na základě takto mu nabídnutého zboží a vystavených informací zákazník prodáváči sdělí, jaké konkrétní zboží a v jakém množství objednává, prodáváč zboží odpovídající požadavku zákazníka uchopí, na váze odpovídající množství odváží, sdělí celkovou cenu za nákup a po jejím uhrazení zboží v igelitovém sáčku včetně pokladního bloku předá spotřebiteli. Takový způsob značení vyžaduje jak logika prodeje, tak naplnění zákonných ustanovení ohledně práva spotřebitele na informace již v době, kdy je mu zboží nabízeno k prodeji tak, aby spotřebitel disponoval všemi informacemi potřebnými pro jeho rozhodování ohledně výběru a koupě zboží již v době nabídky, tedy aby informace o potravině byly srozumitelné a byly umístěny takovým způsobem, aby je zákazník bez problémů vnímal. Ze značení na jednotlivých kusech či porcích by zákazník s ohledem na velikost případné popisky v době výběru nic nezjistil, protože ke zboží nemá přístup. Obdobné informace si zákazník odnáší i na elektronicky tištěné pokladní stvrzence o nákupu zboží; další sdělení ohledně spotřeby jsou pak uvedena na informačních cedulích.

Podle žalobce je kontrolní protokol o kontrole ze dne 27.5.2008 v jeho provozovně na adrese Jáchymovská 1373, Ostrov, v rozporu se skutečným průběhem kontroly a stavem věci. Závěry žalovaného jsou nesprávné a nezákonné.

Dále žalobce stručně popsal průběh správního řízení, podrobně uvedl odvolací námitky proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí a z nich vymezil ty námitky, na kterých setrval a jsou předmětem žaloby.

(1) Žalobce předně trval na námitce *nicotnosti* rozhodnutí o uložení pokuty z důvodu nedostatku pravomoci orgánu, který kontrolu provedl. K tomu poukázal na rozhodnutí KS v Brně ve věci sp. zn. 30 Ca 99/2007. Podle žalobce si měl žalovaný vyžádat stanovisko ministerstva zemědělství. Souhlasil s tím, že orgány žalovaného mohou vykonávat kontroly a vést řízení i ve věcech dodržování povinností podle zákona o potravinách, měl však za to, že uvedené neplatí bezvýjimečně, přičemž nesmí docházet k duplicitě kontroly, která nedůvodně zatěžuje jak adresáta povinnosti, tak státní rozpočet. Orgánům veterinární péče přísluší dozorovat dodržování hygieny skladování sýrů, sanitace potravin apod., nikoliv však dodržování značení sýrů, byť se jedná o potravinu živočišného původu. Skutečnost, že provozovna žalobce je současně i prodejnou, kde dochází k úpravě masa, právně neobstojí. Žalované nepřísluší kontrolovat náležitosti značení dle § 7 zákona o potravinách, ať se jedná o jakoukoliv potravinu. V této souvislosti poukázal na důvodovou zprávu k zákonu o potravinách, z níž podle něj vyplývá, že smyslem úpravy je vymezit kompetence tak, aby nedocházelo k překrývání či duplicitě výkonu dozoru ze strany státu. Vychází-li žalovaný z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) ze dne 25.9.2008, č.j. 7As 34/2008-181, je tento rozsudek v tomto ohledu nesměrodatný, neboť meritem věci v řízení o kasační stížnosti nebylo, do čí kompetence věc spadá. O ústavní stížnosti, kterou proti tomuto rozsudku žalobce podal, nebylo dosud rozhodnuto.

(2) Porušení zákona žalobcem je správním orgánem spatřováno v tom, že ve své provozovně nabízel k prodeji sýry, které nebyly označeny *údaji dle § 7* zákona o potravinách, resp. nebyly uvedeny na jednotlivých porcích. Žalobce tedy ve svém důsledku není sankcionován za to, že by údaje uvedené v § 7 zákona o potravinách spotřebiteli nesdělil (z obou rozhodnutí vyplývá, že tyto údaje uvádí), nýbrž za to, že tyto údaje nejsou uvedeny na jednotlivých porcích sýra. Již v odvolání žalobce namítal, že se porušení zákona nedopustil a že porcované sýry značí řádně. Závěry správního orgánu žalobce pokládá za účelové a protiprávní. Za tím účelem uvedl různá tvrzení, které toto dokládají, včetně vyjmenování

údajů, které ohledně sýrů spotřebiteli sděluje s tím, že se tak děje formou, která je v souladu s § 8 odst. 2 zákona o potravinách. Žalobce tento minimální rámec překračuje, poskytuje informace v rozsahu podle § 7 téhož zákona. Tyto umísťuje viditelně tam, kde je potravina nabízena spotřebiteli k prodeji. Pokud by žalobce těmito údaji opatřil přímo každý jednotlivý balíček plátkovaného sýra o rozměru cca 9 x 9 cm na fólii s tím, že by jej, jak vždy činí, naskládal na sebe na táč a uložil do vitríny, přičemž by tyto údaje současně duplicitně neumístil tak, jak je uvedeno i v ust. § 8 odst. 2 zákona o potravinách, tj. aby v okamžiku nabízení k prodeji byly informace pro spotřebitele umístěny viditelně, paradoxně by se podle právního názoru správního orgánu porušení zákona nedopustil, neboť by potraviny označil v souladu s § 7 zákona o potravinách. Protože by jej při takovém výkladu zákona nestíhala povinnost dle § 8 odst. 2 zákona o potravinách, nemusela by být v takovém případě informace umístěna viditelně, tj. žalobce by nemusel na velkých popiskách uvádět názvy, jednotlivou cenu apod. Zákazník by však v momentě nabízení zboží nedisponoval žádnými informacemi, které jsou pro jeho rozhodování ve věci nákupu relevantní. Žalobce je nadále přesvědčen, že se žádného porušení zákona, tedy ani porušení § 7 zákona o potravinách, nedopustil a že spotřebiteli poskytuje všechny zákonem stanovené informace, a to způsobem, který mu zákon nezakazuje. Činí tak v zájmu spotřebitele viditelně, aby se zákazník s těmito údaji mohl seznámit ještě před zakoupením zboží. Názor žalovaného, že tak musí činit výhradně uvedením údajů na každé jednotlivé porci sýra, považuje žalobce za právně vadný, poškozující spotřebitele a nepodložený. Ustanovení § 7 zákona o potravinách na rozdíl od § 6 téhož zákona neříká, že provozovatel potravinářského podniku je povinen potraviny označit na obalu určeném pro spotřebitele, nýbrž, že je povinen tuto označit řádně. Naproti tomu § 6 odst. 1 zákona o potravinách, který se vztahuje k potravinám baleným ve výrobě, přímo stanoví, že informace o potravinech musí být umístěny na obalu. Jestliže je v jednom ustanovení zákona explicitně specifikováno, že údaje musí být umístěny přímo na obalu potraviny určené pro spotřebitele, a v jiném ustanovení se pak pouze požaduje označení potraviny, aniž by zákon stanovil konkrétní způsob, nejedná se o jedno a totéž, nýbrž se toto vědomě ponechává na vůli toho, jemuž je povinnost ukládána. Žalobce je přesvědčen, že v takovém případě je třeba vycházet též z účelu sledovaného konkrétním ustanovením, jímž je poskytnutí informací spotřebiteli pro něj dostupnou formou, a to již v okamžiku nabídky zboží.

(3) Žalobce dále namítal, že se napadené rozhodnutí opírá o *kontrolu, která nesplňovala zákonné náležitosti*, neboť v rozporu s ust. § 12 odst. 2 písm. a) zák. č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen zákon o státní kontrole) osoba, která kontrolu prováděla nepředložila pověření ke kontrole, kontrola proběhla i v rozporu se svým předmětem, neboť cílená kontrola značení sýrů nesprávně uvádí právní předpisy, podle kterých probíhala, resp. zákon o potravinách nezmiňuje vůbec. Protokol, který je podkladem rozhodnutí, je z části nečitelný a nevyplývá z něj skutečný stav věci, tj. že se jedná o prodej obslužný, kdy zákazník nemůže potravinou bez účasti prodáváče nakládat a že sýry jsou váženy až na základě objednávky zákazníka, který je obdrží až po zaplacení v igelitovém sáčku, ve kterém je vložen pokladní bon, který rovněž obsahuje nejen údaje o dni a hodině nákupu a údaj, u koho zákazník nakoupil, ale také název zboží, jeho váhu a cenu, včetně jména pracovníka, který zákazníka obsloužil. Protokol neobsahuje ani fakt, že na provozovně je v souladu se zákonem umístěn údaj o spotřebě, který je pro všechny sýry společný. Tyto skutečnosti mají dle žalobce zásadní význam pro spravedlivé posouzení věci. Žalovaný nicméně veškeré námitky ohledně nedostatků provedené kontroly zamítl. Takový závěr je protiprávní a v rozporu se zákonem o státní kontrole. Smyslem zákona je ochrana zdraví spotřebitele a jeho práva na informace o potravinech. Žalovaný se s touto námitkou nevypořádal. Zákon nerozlišuje mezi sýry a masnými výrobky. Žalobce se dovolával metodického pokynu žalovaného ze dne 24.10.2008 sp. zn. 2006/953/HYG (dále jen pokyn) a tvrdil, že je postoj správních orgánů

s pokynem v rozporu. Způsob, jak se žalovaný s touto námitkou vypořádal, je nedostatečný, nepřesvědčivý a nezákonný.

(4) Žalobce dále namítl, že se žalovaný řádně a přesvědčivě nevypořádal s jeho tvrzením, že mu jako adresátu státní správy nemůže být kladeno k tíži, že český právní předpis nestanoví definici pojmu *obal*. Došlo k překročení zásady, že adresátu státní správy lze ukládat povinnosti pouze v míře nezbytně nutné.

(5) Podle žalobce se správní orgány v rozporu se správním řádem nevypořádaly se *skutečnostmi tvrzenými vedoucí provozovny*. V protokolu z kontroly je vymezena rubrika pro vyjádření osoby účastnící se kontroly. Vyjádření této osoby tak figuruje v pozici svědecké. Postoj žalovaného je v této souvislosti účelový.

(6) Žalobce se rovněž neztotožnil s právním názorem žalovaného ohledně výkladu pojmů *balená, resp. nebalená potravina* a podřazování ust. § 8 zákona o potravinách. Pokud by měl být názor žalovaného shledán v souladu se zákonem o potravinách, pak je takový zákon nekompatibilní s potravinovým právem Evropského společenství (dále jen ES) a porušuje obecná pravidla ES pro potraviny uváděné na trh, zakotvená v evropském právu. Pro případ, že by se soud ztotožnil s právním názorem žalovaného, žalobce žádal, aby Evropský soudní dvůr (dále jen ESD) rozhodl o *předběžné otázce*, zda při prodeji porcovaných sýrů způsobem, který žalobce praktikuje (tj. obslužný prodej, zboží je nakrájeno z velkoobchodního balení, opatřeno fólií, vystaveno ve vitríně bez možnosti přístupu spotřebitele) je v souladu s evropským právem, když je potravina značena tak, jak činí žalobce, tj. údaje nejsou na jednotlivých porcích, nýbrž jsou umístěny viditelně a je jasné, ke které potravine se vztahují, popř. k posouzení otázky, zda požadavek, aby v takovém případě byly údaje umístěny výhradně na obalu každé porce potraviny, je v souladu s evropským právem.

(7) Podle žalobce není žalované rozhodnutí řádné a přesvědčivé v posouzení uložené *pokuty*. Žalovaný sice formálně - právně námitky žalobce neuznal za důvodné, avšak k výtkám žalobce rozhodnutí v části odůvodnění výše pokuty nepřipustně změnil tak, že jej nahradil vlastními úvahami, které v rozhodnutí správního orgánu I. stupně dosud chyběly. Žalobce namítal nejen abstraktnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale i jeho nepodloženost a nepravdivost ohledně tvrzené nemožnosti spotřebitele seznámit se s podstatnými údaji týkajícími se potraviny, když z obsahu rozhodnutí a fotodokumentace vyplývá, že spotřebitel informacemi disponuje, a nepodloženost a nepravdivost tvrzení o případném *reklamačním řízení*, neboť spotřebitel má potřebné informace k dispozici jak v době rozhodování o koupi zboží, tak i v momentě, kdy si zboží odnáší, a to na pokladní stvrzence, která je ze strany obsluhy vložena do sáčku.

(8) Namítal, že ve vztahu k předmětným sýrům nebyla ze strany dozoru nikdy tvrzena ani zjištěna *nepravdivost žalobcem uváděných údajů*, přičemž i z napadeného rozhodnutí vyplývá zdravotní nezávadnost. Proto žalobce nerozumí konstatování o reklamačním řízení a nechápe, v čem by za dané situace měl být spotřebitel v reklamačním řízení krácen. Ani na tuto námitku žalovaný v napadeném rozhodnutí nereagoval. Jestliže odůvodnění výše pokuty v rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyznívalo tak, že je pokuta ukládána v dané výši, protože spotřebitel nedisponuje žádnými informacemi o potravine, tak po odvolacím řízení vyznívá tak, že pokuta byla žalobci uložena z toho důvodu, že informace nebyly připevněny přímo na porci potraviny. Takové *nahrazování instance* je právně nepřipustné. Namítl, že se ani z napadeného rozhodnutí nedozvěděl, o co by měl být zákazník v případném reklamačním řízení krácen, a považuje to za porušení svého práva na spravedlivý proces.

Žalobce žádal, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný konstatoval, že se jedná o jednu z mnoha žalob do rozhodnutí o správním deliktu, jehož předmětem je opakující se protiprávní jednání žalobce, které již bylo projednáváno v jiných řízeních před Městským soudem v Praze či NSS, která byla ukončena ve prospěch žalovaného. Žalovaný z těchto důvodů v celém rozsahu odkázal na tato předchozí řízení ukončená rozsudky NSS č.j. 7 As 34/2008 – 181, č.j. 7 As 35/2008-144 a č.j. 7 As 62/2008-128 a na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž se vypořádal se všemi námitkami, které žalobce opakuje i v žalobě. Žalovaný trvá na tom, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy a že žalobce nebyl tímto rozhodnutím zkrácen na svých právech. Žaloba tedy dle jeho názoru není důvodná a navrhl její zamítnutí.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce uvedl (podání ze dne 16.2.2010), že žalovaný veškerá správní řízení, která vedl v r. 2009 se žalobcem z důvodu porušení § 7 zákona o potravinách, zastavil, popř. zrušil a následně zastavil po údajné dohodě s ministerstvem zemědělství (dále jen MZ) s tím, že ve věci není dána kompetence žalovaného ale Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen SZPI). K tomu poukázal na rozhodnutí Státní veterinární správy (dále jen SVS) SVS č.j. 2009/3410/SVS ze dne 23.10.2009. Konstatoval, že citované rozsudky NSS napadl ústavními stížnostmi, které byly odmítnuty. U rozsudku NSS ve věci sp. zn. 7 As 34/2008 podal proti České republice žalobu k Evropskému soudu pro lidská práva (dále jen ESLP) a učiní tak i v dalších obdobných věcech. Dále argumentoval obdobně jako v podané žalobě.

V duplice k vyjádření žalobce žalovaný (podání ze dne 15.3.2010) odmítl tvrzení žalobce o věcné nepřislušnosti s tím, že dohoda s MZ byla opatřením podle § 133 odst. 2 správního řádu s cílem koordinovat výkon dozoru podle zákona o potravinách.

Při ústním jednání dne 27.6.2012 a dne 3.4.2013 soud jednal v nepřítomnosti žalovaného. Žalobce uváděl obdobně jako ve všech svých stanoviscích k projednávané věci a podané žalobě a soud pro stručnost na obsah jeho přednesů odkazuje. Dále poukázal na rozsudek NSS ve věci sp. zn. 4 As 42/2004, fotografie obsažené ve spisovém materiálu, tvrdil nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí ve vztahu k výroku prvostupňového rozhodnutí, který neobsahuje tvrzené porušení povinnosti dle § 3 vyhlášky o označování potravin, poukázal na právní úpravu předpisy EU, zejména na směrnici č. 13/2000 a nařízení č. 1169/2011, vyjádřil se k odůvodnění rozsudku MS v Praze ve věci sp. zn. 9 Ca 152/2009, i zde soud pro stručnost na obsah rozsáhlých přednesů odkazuje. Navrhl důkaz 1/ metodickým pokynem, 2/ audio záznamem způsobu prodeje, 3/ demonstrací způsobu prodeje, 4/ veřejnoprávní smlouvou mezi MZ a SVS a SZPI, 5/ rozsudkem ESD sp. zn. C-229/01. Žádal o přerušení řízení a položení předběžných otázek ESD dle žaloby ve znění upřesnění při ú.j. 27.6.2012 a otázek formulovaných při ú.j. 3.4.2013.

Soud provedl důkaz metodickým pokynem, ostatní důkazy zamítl, stejně jako návrh na položení předběžných otázek, tak, jak byly vzneseny žalobcem, k ESD. Konkrétně soud zamítl návrh žalobce na dokazování audiozáznamem způsobu prodeje, demonstrací způsobu prodeje, veřejnoprávní smlouvou mezi MZ, SVS a SZPI, neboť přezkoumává žalobou napadené rozhodnutí ke dni jeho vydání, přičemž skutkový stav považoval za dostatečně objasněný. Další navržený důkaz rozsudkem ESD ve věci sp. zn. C-229/01 soud neprovedl, neboť důkaz rozhodnutími soudu se neprovádí, soud k nim přihlíží v případě, že jsou relevantní pro posouzení věci. K uvážení stran provedeného důkazu pokynem a zamítnutí předběžných otázek k ESD soud poukazuje na své níže uvedené odůvodnění.

Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Při posouzení soud vyšel z následující právní úpravy:

Podle § 1 odst. 1 zákona o potravinách v rozhodném znění tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropských společenství a upravuje v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropských společenství povinnosti provozovatele potravinářského podniku a podnikatele, který vyrábí nebo uvádí do oběhu tabákové výrobky, a upravuje státní dozor nad dodržováním povinností vyplývajících z tohoto zákona a z přímo použitelných předpisů Evropských společenství.

Podle § 5 téhož zákona provozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny nebo látky uvedené v § 2 písm. i) až l) do oběhu, je povinen používat jen takové obaly a obalové materiály, které

- a) chrání potravinu před znehodnocením a znemožňují záměnu nebo změnu obsahu bez otevření nebo změny obalu,
- b) odpovídají požadavkům na předměty a materiály přicházející do přímého styku s potravinami,
- c) senzoricky ani jiným způsobem neovlivní potravinu.

Podle § 6 odst. 1 téhož zákona provozovatel potravinářského podniku, který uvádí do oběhu potraviny balené ve výrobě, je povinen způsobem stanoveným vyhláškou potraviny řádně označit na obalu určeném pro spotřebitele nebo pro provozovny stravovacích služeb

a) názvem obchodní firmy a sídlem výrobce, nebo prodávajícího, který je usazen v členské zemi Evropské unie, nebo balírny, jde-li o osobu právnickou, a s uvedením svého jména a příjmení a místa podnikání, jde-li o osobu fyzickou. U potravin se uvede země původu nebo vzniku potraviny v případech, kdy neuvedení tohoto údaje by uvádělo spotřebitele v omyl o původu nebo vzniku potraviny,

b) názvem druhu, skupiny nebo podskupiny potravin stanoveným ve vyhlášce, pod níž je potravina uváděna do oběhu. Potravina, kterou nelze označit druhem, skupinou nebo podskupinou vzhledem k použitým surovinám nebo použité technologii, se označí názvem odvozeným od základní použité suroviny nebo technologie,

c) údajem o množství výrobku (objemem plnění nebo hmotností, pokud není stanoveno jinak); u pevných potravin nacházejících se v nálevu musí být kromě celkové hmotnosti uvedena i hmotnost pevné potraviny,

d) datem použitelnosti u druhů potravin podléhajících rychle zkáze a u druhů potravin stanovených vyhláškou,

e) datem použitelnosti nebo datem minimální trvanlivosti u jiných než pod písmenem d) uvedených druhů potravin; výjimku tvoří potraviny, které podle vyhlášky nemusí být označeny datem minimální trvanlivosti,

f) údajem o způsobu skladování, jde-li o potraviny, u nichž by při nesprávném skladování mohla být poškozena zdravotní nezávadnost nebo zhoršena jakost stanovená vyhláškou nebo deklarovaná výrobcem; jde-li o potraviny, u nichž by po otevření obalu spotřebitelem došlo k rychlému poškození jakosti nebo zdravotní nezávadnosti, uvedou se konkrétní podmínky pro uchovávání po otevření obalu u spotřebitele, popřípadě doba spotřeby potraviny,

g) údajem o způsobu použití, jde-li o potraviny, u nichž by při nesprávném použití mohla být poškozena zdravotní nezávadnost nebo jakost stanovená vyhláškou nebo deklarovaná výrobcem,

h) údajem o určení potraviny pro zvláštní výživu,

i) údajem o složení potraviny podle použitých surovin a přídatných látek, látek určených k aromatizaci a potravních doplňků,

j) označením šarže, nejde-li o potravinu označenou datem minimální trvanlivosti nebo datem použitelnosti, pokud toto datum obsahuje den a měsíc,

k) údaji o možnosti nepříznivého ovlivnění zdraví lidí, stanoví-li tak zvláštní předpisy,

l) údajem o ošetření potraviny nebo suroviny ionizujícím zářením, a to slovy "ionizováno" nebo "ošetřeno ionizací" anebo "ošetřeno ionizujícím zářením"; v případě ošetření potraviny nebo potravinové suroviny, která je složkou potraviny, se tento údaj uvede vedle názvu složky potraviny,

m) údajem o výživové (nutriční) hodnotě u potravin, na jejichž obalu je uvedeno výživové tvrzení, dále v případech stanovených prováděcím právním předpisem nebo přímo použitelným předpisem Evropských společenství,

n) údajem o třídě jakosti, stanoví-li tak prováděcí právní předpis,

o) dalšími údaji, stanoví-li tak veterinární zákon.

Podle § 7 téhož zákona provozovatel potravinářského podniku, který nabízí k prodeji nebo prodává spotřebiteli potraviny zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele, je povinen označit potravinu těmito údaji:

a) obchodním jménem osoby, která potravinu zabalila; u právnické osoby uvést též její sídlo, jde-li o osobu fyzickou, její trvalý pobyt nebo místo podnikání,

b) názvem potraviny podle § 6 odst. 1 písm. b),

c) údajem o množství výrobku (objemu plnění, hmotnosti),

d) údajem o složení potraviny podle použitých surovin a přídatných látek, látek určených k aromatizaci, vitaminů, minerálních látek a dalších látek s nutričním nebo fyziologickým účinkem,

e) údajem o zemi původu nebo vzniku potraviny v případě, kdy neuvedení tohoto údaje by uvádělo spotřebitele v omyl o původu nebo vzniku potraviny,

f) údaji uvedenými v § 6 odst. 1 písm. d) nebo e), f) a k),

g) třídou jakosti, stanoví-li to vyhláška,

h) dalšími údaji, stanoví-li to prováděcí právní předpis.

Podle § 8 odst. 1 téhož zákona provozovatel potravinářského podniku, který uvádí do oběhu potraviny nebalené, je povinen označit vnější obaly (přepravní, manipulační) údaji podle § 6 odst. 6 nebo sdělit nebo doložit údaje uvedené v § 6 odst. 1 jinému provozovateli potravinářského podniku.

Podle § 8 odst. 2 téhož zákona provozovatel potravinářského podniku uvedený v odstavci 1 je povinen tam, kde je potravina přímo nabízena k prodeji spotřebiteli, viditelně umístit alespoň písemný údaj podle § 6 odst. 1 písm. b), c), d) nebo e), k), l) a n) a další údaje stanovené prováděcími právními předpisy.

Podle § 17a odst. 1 písm. e/ téhož zákona provozovatel potravinářského podniku, který uvádí potraviny do oběhu, se dopustí správního deliktu tím, že označí potravinu v rozporu s § 6 až 8 nebo § 9.

Podle § 17a odst. 2 písm. b/ téhož zákona se za správní delikt uloží pokuta do 1000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. d), e), h), k), l), m), q) nebo r).

Podle § 17i odst. 2 téhož zákona při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

Podle § 14 odst. 1 téhož zákona státní dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem vykonávají:

- a) orgány ochrany veřejného zdraví,
- b) orgány veterinární správy,
- c) Státní zemědělská a potravinářská inspekce,
- d) Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský.

Podle § 16 odst. 1 písm. b/, c/ téhož zákona ke kontrole dodržování povinností stanovených tímto zákonem působí tyto orgány dozoru:

- b) orgány veterinární správy vykonávají státní dozor

1. nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem a zvláštními předpisy při výrobě, skladování, přepravě, dovozu a vývozu surovin a potravin živočišného původu,

2. při prodeji surovin a potravin živočišného původu v tržnicích a na trzích, při prodeji potravin živočišného původu v prodejnách a prodejních úsecích, kde dochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny, a v prodejnách potravin, pokud jsou místy určení při příchodu surovin a potravin živočišného původu z členských států Evropské unie,

- c) Státní zemědělská a potravinářská inspekce vykonává státní dozor

1. při výrobě a uvádění potravin do oběhu, pokud tento dozor není prováděn podle písmene b),

2. při výrobě a uvádění do oběhu tabákových výrobků a

3. nad ohlášením zásob,

4. při vstupu a dovozu potravin a surovin ze třetích zemí, pokud tento dozor není prováděn podle písmene b).

Podle § 49 odst. 1 písm. v/ zák. č. 166/1999 Sb., veterinární zákon (dále jen veterinární zákon), v rozhodném znění Krajská veterinární správa plní ostatní úkoly stanovené tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy.

Podle § 53 odst. 1 písm. a/, b/ veterinárního zákona úřední veterinární lékaři orgánů veterinární správy a veterinární lékaři Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru (dále jen "veterinární inspektor") jsou oprávněni při jeho výkonu

a) vstupovat na pozemky, do provozních, skladovacích a jiných prostorů, zařízení a dopravních prostředků sloužících k činnosti kontrolovaných osob, která je předmětem státního veterinárního dozoru, a jde-li o provádění pohraniční veterinární kontroly, do celních prostorů pohraničních celních úřadů a provádět na těchto místech potřebné úkony a šetření,

b) vyžadovat potřebné doklady, údaje a ústní nebo písemná vysvětlení a pořizovat fotodokumentaci týkající se předmětu dozoru a kontrolovaných osob.

Podle § 53 odst. 2 písm. c/, d/ veterinárního zákona veterinární inspektoři jsou povinni

c) prokazovat svou totožnost služebním průkazem,

d) pořizovat protokol o provedeném odběru vzorků, o zjištěných nedostatcích a o opatření podle odstavce 1 písm. f).

Podle § 2 písm. e/ vyhlášky č. 113/2005 Sb., se pro účely této vyhlášky balenou potravinou rozumí každý jednotlivý výrobek určený pro nabízení k přímému prodeji spotřebiteli nebo provozovněm stravovacích služeb, který se skládá z potravin a obalu, do něhož byla potravina vložena před jejím nabídnutím k prodeji, a to bez ohledu na to, zda je potravina v obalu uzavřena zcela nebo pouze zčásti, avšak vždy takovým způsobem, že obsah nelze vyměnit, aniž by došlo k otevření nebo výměně obalu.

Podle § 6 odst. 8 vyhlášky č. 113/2005 Sb., pokud potravina balená a označená ve výrobě byla rozbalena za účelem prodeje jednotlivých částí, považuje se za potravinu nebalenou, podléhající označení podle § 8 zákona.

Podle ust. § 77 správního řádu v rozhodném znění (1) nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. (2) Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního. (3) Pokud se důvod nicotnosti týká jen některého výroku rozhodnutí nebo vedlejšího ustanovení výroku, je nicotná jen tato část, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatního obsahu.

Podle ust. § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole v rozhodném znění (dále jen zákon o státní kontrole) kontrolní pracovníci jsou dále povinni: a) oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly.

Podle § 15 odst. 1 téhož zákona o kontrolním zjištění se pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny.

K žalobním námitkám z obsahu spisového materiálu, rozhodnutí správní orgánu prvního stupně a žalobou napadeného rozhodnutí vyplynulo, že k porušení povinnosti žalobce došlo dne 27.5.2008 při kontrole provedené KVS pro Karlovarský kraj (dále též KVS) v provozovně žalobce NOVÁK maso-uzeniny, nabízením k prodeji v prodejním pultu na prodejní ploše potravin – sýry zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele do potravinářské folie, aniž by byly tyto potraviny označeny údaji vymezenými v ust. § 7 zákona o potravinách (protokol o kontrolním zjištění ze dne 27.5.2008, č.j. KVS-KV-HYG/101P/2008-4). Součástí protokolu je provedená fotodokumentace. Příkazem podle § 150 správního řádu (ze dne 15.8.2008, č.j. KVS-KV-HYG/101P/3943/2008) byla žalobci uložena pokuta ve výši 15.000,- Kč, po podaném odporu (ze dne 26.8.2008) a vyrozumění o pokračování v řízení (ze dne 11.9.2008, č.j. KVS-KV-HYG/101P/4387/2008) bylo vydáno prvoinstanční správní rozhodnutí (ze dne 25.9.2008, č.j. KVS-KV-HYG/101P/4679/2008), proti kterému podal žalobce odvolání (ze dne 10.10.2008 ve znění doplnění), jehož námitky se podstatnou měrou shodují se žalobními body. O podaném odvolání rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím. V něm se po stručném vylíčení průběhu správního řízení podrobně zabýval odvolacími námitkami žalobce, vyšel přitom zejména z protokolu a

fotodokumentace pořízené při kontrole, jakož i stanovisek žalobce. Soud pro stručnost na jeho závěry v odůvodnění žalovaného rozhodnutí odkazuje.

K žalobním námitkám soud uvádí :

(1) Námitka nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí není důvodná. J tomu tak proto, že žalované rozhodnutí má všechny náležitosti stanovené zákonem a není stíženo vadami, které by způsobovaly jeho nicotnost ve smyslu § 77 správního řádu. Soud se v jejím posouzení neodchýlil od stejných závěrů v obdobných řízeních před Městským soudem v Praze a NSS (viz příkladmo rozsudky MS sp. zn. 10 Ca 127/2005, 9 Ca 151/2009 a NSS sp.zn. 7 As 34/2008 a nejnověji sp.zn. 4 Ads 97/2012). NSS ve věci sp. zn 7 As 34/2008 ve vztahu k témuž žalobci a skutkově totožné věci výslovně konstatoval, že „*v dané věci je okresní veterinární správa podle § 14 zákona o potravinách příslušná k vykonávání státního dozoru nad dodržováním povinností tímto zákonem stanovených*“. Orgány veterinární správy jsou tedy podle zákona orgánem příslušným k rozhodování o uložení pokuty za porušení povinností stanovených zákonem o potravinách, v tomto případě povinností podle ustanovení § 7 citovaného zákona. Uvedenou judikaturou správních soudů byl překonán závěr rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 10.6.2008, č.j.: 30 Ca 99/2007-61, že kontrola označení sýrů není věcí veterinární péče. Podle soudu lze v nyní projednávané věci kontrolu řádného označení potravin podřadit pod péči o zdravotní nezávadnost živočišných produktů a ochranu zdraví lidí před jeho poškozením nebo ohrožením živočišnými produkty dle § 2 odst. 1 písm. b) veterinárního zákona, neboť uvádění zákonem stanovených údajů na potravinách slouží též k ochraně zdraví spotřebitelů. Městský soud v Brně v žalobcem zmiňovaném rozsudku pominul ustanovení § 16 odst. 1 písm. b/ bodu 2 zákona o potravinách, z něhož pramení věcná příslušnost orgánů státní veterinární správy k provedení kontroly v provozovně žalobce, a pominul též ustanovení § 49 odst. 1 písm. v/ veterinárního zákona, podle kterého krajská veterinární správa plní ostatní úkoly stanovené tímto zákonem *nebo zvláštními právními předpisy*. Tímto zvláštním právním předpisem je zákon o potravinách.

Věcná příslušnost orgánů státní veterinární správy k provedení kontroly v provozovně žalobce je založena ust. § 16 odst. 1 písm. b/ bodu 2 zákona o potravinách, podle něhož orgány veterinární správy vykonávají státní dozor mj. při prodeji potravin živočišného původu v prodejnách a prodejních úsecích, kde dochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny. Sýry jsou nepochybně potravinou živočišného původu a žalobce rovněž ničím nezpochybnil argumentaci žalovaného, že v kontrolované prodejně dochází k úpravě masa. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí v tomto směru poukázal na skutečnost, že předmětná provozovna žalobce je registrována a schválena orgánem veterinární správy a je pod státním veterinárním dozorem, bylo jí přiděleno veterinární schvalovací číslo CZ 4182, a mezi činnostmi, pro které bylo schválení vydáno, mimo jiné patří i úprava masa. V předmětné provozovně je tak příslušná provádět státní dozor při prodeji potravin živočišného původu Krajská veterinární správa pro Karlovarský kraj. Věcná příslušnost SZPI k provádění státního dozoru je však v tomto případě vyloučena ustanovením § 16 odst. 1 písm. c/ bod 1 zákona o potravinách, podle kterého Státní zemědělská a potravinářská inspekce vykonává státní dozor při výrobě a uvádění potravin do oběhu, *pokud tento dozor není prováděn podle písmene b/, tj. pokud tento dozor není prováděn orgány veterinární správy*. Tedy, jsou-li k provádění státního dozoru v určité provozovně příslušné orgány veterinární správy, je tím zároveň vyloučena příslušnost SZPI k provádění státního dozoru. Ani případné duplicitní založení příslušnosti více správních orgánů k provádění kontroly činnosti žalobce by samo o sobě nevedlo k nicotnosti výkonu státní správy, ale k její nezákonnosti tehdy, jestliže by se jednalo o šikanózní výkon státní správy, nebo tehdy, byla-li

by dána překážka litispendence či překážka rei iudicatae, k čemuž ovšem v projednávané věci nedošlo, žalobce to ostatně ani netvrdil.

(2) Ani nesouhlas žalobce, že by údaje dle § 7 měly být uvedeny na jednotlivých porcích sýra, není opodstatněný. Má-li být dle § 7 zákona o potravinách označena stanovenými údaji *zabalená* potravina, je zřejmé, že údaje nemohou být uvedeny přímo na potravině, ale na jejím obalu. V každém případě však musí být stanovenými údaji označena *přímo* každá zabalená potravina, což vylučuje, aby údaje byly uvedeny jinde než na zabalené potravině.

To, že byl žalobce povinen *každou jednotlivou porci sýra* zabalenou v potravinářské fólii označit údaji podle § 7 zákona o potravinách, konstatoval také NSS v rozsudku ze dne 12.2.2009 č.j. 7 As 62/2008 – 128, vydaném ve skutkově zcela obdobné věci. NSS zde výslovně uvedl, že „jednotlivé porce tvrdého sýra, překryté každá zvlášť průsvitnou potravinářskou fólií, které stěžovatel formou obslužného prodeje nabízel na své provozovně k prodeji spotřebitelům, jsou ve smyslu ustanovení § 7 zákona o potravinách potravinami zabalenými mimo provozovnu výrobce. Potraviny, které je podnikatel povinen označit údaji uvedenými v citovaném ustanovení pod písm. a) až e), jsou vymezeny několika charakteristickými znaky: 1) jde o potraviny, které jsou zabalené mimo provozovnu výrobce, 2) byly zabaleny bez přítomnosti spotřebitele a 3) každá jednotlivá potravina, která je uváděna do oběhu zabalená, musí být označena předmětnými údaji (posledně uvedené vyplývá z povinnosti podnikatele „*označit potravinu* těmito údaji“, tedy jednotlivě každou potravinu, která je uváděna do oběhu zabalená). Definice balení potravin, jak je výše uvedeno, je obsažena v ustanovení § 5 zákona o potravinách, z níž jednoznačně vyplývá, že jedním ze základních znaků obalu potraviny mimo jiné je, že znemožňuje změnu obsahu bez otevření či změny obalu. Po všech stranách potravinářskou fólií obalená porce sýra bezpochyby znemožňuje změnu obsahu bez otevření či změny obalu. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nabízel spotřebitelům k prodeji jednotlivé porce sýra, pokryté ze všech stran potravinářskou fólií, a k zabalení fólií došlo bez přítomnosti spotřebitele a mimo provozovnu výrobce, Nejvyšší správní soud konstatoval, že se v takovém případě jednalo o prodej a nabízení potravin k prodeji ve smyslu ustanovení § 7 zákona o potravinách. Stěžovatel byl tedy povinen každou jednotlivou porci sýra zabalenou v potravinářské fólii označit údaji podle ustanovení § 7 písm. a) až e) citovaného zákona. Argumentace stěžovatele spočívající v tvrzení, že šlo o prodej potravin nebalených ve smyslu § 8 citovaného zákona proto nemůže s ohledem na výše uvedené obstát. Pokud je potravina jednotlivě zabalena tak, že nelze její obsah změnit beze změny či otevření obalu, nepostačí pouze viditelně uvést na informační tabule údaje týkající se ceny, názvu a prodejce potraviny, tak jak je stanoveno pro prodej nebalených potravin dle ustanovení § 8 citovaného zákona. Spotřebiteli je totiž předchozím zabalením znemožněna volba konkrétního požadovaného množství potraviny, což při přímém prodeji nebalených potravin nenastává. Proto je ochrana spotřebitele při koupi potravin zabalených mimo provozovnu výrobce a bez jeho přítomnosti zaručena právě konkrétní informací o ceně, váze, názvu potraviny a označení osoby, která potravinu zabalila, umístěnou jednotlivě na obalu každé zabalené potraviny. Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené neshledal důvodnou stěžovatelovu námitku, že šlo o prodej potravin nebalených, ani námitku spočívající v tvrzení, že potraviny byly všemi požadovanými údaji označeny“.

Obdobně judikoval NSS i ve věci sp. zn. 4 Ads 97/2012.

Soud se s výše uvedeným závěrem NSS ztotožňuje a dodává, že i v nyní projednávané věci žalobce nabízel a prodával potraviny – sýry – zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele podle § 7 zákona o potravinách, a proto bylo povinností žalobce, aby takto nabízené a prodávané potraviny (balíčky sýra) označil, *a to každý jednotlivě*, údaji v souladu s tímto zákonným ustanovením. Neobstojí argumentace žalobce o nutnosti aplikace

§ 8 zákona o potravinách, neboť toto ustanovení se týká výlučně *nebalených* potravin, nikoliv potravin zabalených. Z téhož důvodu je nepřipadný i poukaz žalobce na pokyn (soudem proveden jako důkaz při ú.j.) ohledně výkladu § 8 zákona o potravinách, nehledě na to, že se tento pokyn týká značení *nebalených masných výrobků*, což naporcované kusy sýra samostatně zabalené v potravinářské fólii nepochybně nejsou.

Soudu nesdílí žalobcem tvrzenou nesrozumitelnost konstatování správního orgánu o možnosti spotřebitele využít údaje uvedené v souladu s § 7 zákona o potravinách na zabalené potraviny v případném reklamačním řízení, jestliže následně zjistí, že kvalita potraviny neodpovídá deklarovaným údajům. Tuto možnost správní orgán zmínil toliko za účelem objasnění *potencionálního* využití těchto údajů spotřebitelem; jeho úmyslem rozhodně nebylo a priori zpochybňovat kvalitu žalobcem prodáváných sýrů. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí k odvolací námitce žalobce ohledně nesrozumitelnosti uvedeného závěru příslušavě poukázal na to, že spotřebitel bude (v případném reklamačním řízení) vždy v lepším postavení, pokud všechny informace obdrží spolu s potravinou na jejím obalu tak, jak stanoví zákon. Jestliže bude zabalená potravina označena v souladu s § 7 zákona o potravinách všemi stanovenými údaji, bude mít spotřebitel v případném reklamačním řízení nepochybně snazší pozici při dokazování existence všech těchto údajů, než je tomu v případě, kdy z prodejny odchází se zabalenou potravinou, na které se žádné údaje nenachází. Uvedení příslušných údajů přímo na zabalené potraviny rovněž snižuje možnost ztráty údajů relevantních pro případné reklamační řízení ve srovnání s tím, jsou-li spotřebiteli tyto údaje poskytovány jiným způsobem (na pokladním lístku).

Soud přisvědčuje žalobci, že spotřebitel má právo na poskytnutí relevantních informací o zboží, jako je např. informace o druhu zboží či ceně za jednotku, již v době, kdy je mu zboží nabízeno k prodeji, a že tištěná informace s údaji ve smyslu § 7 zákona o potravinách, vyvedená relativně drobným písmem a umístěná na jednotlivě balených porcích sýra naskládaných na sebe v prodejním pultu, který není pro zákazníka volně přístupný, nepostačuje k seznámení spotřebitele s těmito údaji. Tato skutečnost však nemůže žalobce zprostit plnění povinnosti označovat jím zabalené sýry způsobem stanoveným v § 7 zákona o potravinách. Tuto povinnost žalobci ukládá zákon, který dle § 1 odst. 1 zapracoval příslušné předpisy ES. Žalobce ve svých stanoviscích neuvedl žádné konkrétní znění evropského předpisu, které by v důsledku direktivy evropského práva vyvrátilo povinnost žalobce respektovat vnitrostátní úpravu a upravoval jiný způsob značení potravin pro případ manipulace s potravinou, která byla u žalobce předmětem kontroly. Soud naopak z přímo účinného Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1169/2011 z čl. 2 bodu 2. písm. e) a j) shledal, že vývoj vede k závaznosti definice balené potraviny a označení balené potraviny v tom smyslu, v jakém byly žalovaným i judikaturou správních soudů vyloženy. Není úkolem soudu, aby přehodnocoval transpozici určitých norem evropského práva do vnitrostátního práva a posuzoval správnost překladu znění těchto norem do českého jazyka. Soud je z těchto norem evropského i vnitrostátního práva, které shledává v souladu, naopak povinen vycházet. Soud nemůže zákon modifikovat výkladem, k němuž neshledal zákonný prostor. Žalobce za racionální uvažování považuje toliko své stanovisko. Proti tomu však stojí zákonem poskytnutá ochrana spotřebiteli tak, jak je systematicky koncipována v ust. § 6, 7 a 8 zákona o potravinách, upravující možné způsoby manipulace s potravinou při zapracování evropských právních předpisů. Aplikace této právní úpravy byla potvrzena i judikaturou NSS a soud neshledal důvod, aby dosavadní závěry ohledně označování sýrů na prodejnách žalobce měnil.

Tím je odůvodněn závěr soudu o tom, že nevyhoví návrhu žalobce na položení předběžných otázek ESD.

(3) + (5) Pokud žalobce tvrdil, že se napadené rozhodnutí opírá o kontrolu, která byla provedena v rozporu se zákonem, soud ani tuto námitku neshledal důvodnou. Povinnost osoby provádějící kontrolu podle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole předložit pověření ke kontrole je třeba interpretovat v souladu se zvláštním právním předpisem, kterým je v daném případě veterinární zákon. Soud se připojuje k názoru žalovaného, že ustanovení veterinárního zákona o výkonu státního veterinárního dozoru jsou v poměru speciality k obecné procesní úpravě obsažené v zákonu o státní kontrole (viz § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole). Ustanovení § 53 odst. 1 písm. a/ veterinárního zákona hovoří o veterinárních inspektorech jako o úředních veterinárních lékařích orgánů veterinární správy *pověřených* výkonem státního veterinárního dozoru. Z dikce uvedeného ustanovení i ze smyslu a účelu státního veterinárního dozoru vyplývá, že veterinární inspektoři jsou pověřeni k výkonu státního veterinárního dozoru obecně, a tudíž nemusí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole. Obecné oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru veterinární inspektoři osvědčují ve smyslu § 53 odst. 2 písm. c/ veterinárního zákona služebním průkazem, který plně prokazuje jejich oprávnění k výkonu tohoto dozoru založené zákonem (shodně viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21.9.2006 č.j. 10 Ca 127/2005 – 41).

V projednávané věci podle obsahu protokolu (protokol o kontrolním zjištění KVS-KV-HYG/101P/2008-4 ze dne 27.5.2008 s připojenou fotodokumentací) kontrolu prováděl k tomu oprávněný veterinární inspektor (veterinární lékař), jehož jméno a služební kód jsou v protokolu uvedeny. Vedoucí kontrolované provozovny nedala najevo žádnou pochybnost o tom, že se jedná o kontrolního pracovníka oprávněného k provedení kontroly, neboť v opačném případě by na něm jistě požadovala předložení služebního průkazu. Pokud by na základě požadavku nebyl služební průkaz předložen, byla by vedoucí oprávněna zabránit vstupu příslušné osoby do provozovny. K ničemu takovému však v souzené věci nedošlo. Z výše uvedených důvodů má soud za to, že případné nepředložení služebního průkazu veterinární inspektorkou nemůže být v daném případě takovým procesním pochybením, které by mělo za následek nezákonnost provedené kontroly, a tím i napadeného rozhodnutí.

Soud nepřisvědčil ani tvrzení žalobce, že by kontrola v jeho provozovně proběhla rozporu se svým předmětem. V záhlaví protokolu je jako předmět kontroly vymezen „ cílená kontrola značení sýrů „. Podle popisu kontrolních zjištění je žalobci vytýkáno porušení § 7 zákona o potravinách. Protokol tak v souladu s ustanovením § 15 odst. 1 zákona o státní kontrole obsahuje jak popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků, tak i označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Z uvedeného protokolu muselo být žalobce nade vší pochybnost zřejmé porušení jaké zákonné povinnosti je mu vytýkáno a v jakém jeho jednání orgán veterinárního dozoru toto porušení spatřuje. Pokud žalobce nesouhlasil s obsahem protokolu o kontrolním zjištění, mohl ve stanovené lhůtě podat proti protokolu námitky, což neučinil. K tomu soud dodává, že byť je protokol sepsán rukou psaným písmem není nečitelný, jak žalobce tvrdí, tento závěr soudu je seznatelný zhlédnutím protokolu, jež je součástí správního spisu. Žalobce ostatně při formulaci svých stanovisek v projednávané věci z protokolu musel vycházet a tedy jej přečetl. Skutečnost, že v protokolu není zachyceno, že je na provozovně žalobce umístěn údaj o spotřebě, který je pro všechny sýry společný, je s ohledem na porušení ust. § 7 zákona o potravinách žalobcem nerozhodná. Zákon o potravinách z hlediska povinnosti zakotvené v § 7 nikterak nerozlišuje mezi provozovatelem potravinářského podniku, praktikujícím samoobslužný způsob prodeje, a provozovatelem potravinářského podniku praktikujícím obslužný pultový prodej, nebylo žádného důvodu, aby orgán dozoru do protokolu o kontrolním zjištění uváděl, jaký způsob prodeje praktikuje žalobce v předmětné provozovně. Tato skutečnost nemá zásadní význam pro posouzení věci. Je tomu tak proto, že ust. § 6, § 7 a § 8 zákona o potravinách chrání spotřebitele pro tři případy manipulace s potravinou (jak žalobce rozsáhle předestírá ve svých podáních a vysvětleních), avšak toliko ochrana daná ust. § 7 dopadá na situaci žalobce, neboť toto

ustanovení upravuje výslovně způsob manipulace s potravinou tak, že jde nejen o potravinu zabalenou mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele, ale jde o specifickou manipulaci na prodejně, kdy je potravina „*nabízena k prodeji nebo prodávána spotřebiteli*“. Ust. § 6 a § 8 zákona o potravinách upravují obecněji uvádění potravin „do oběhu“ a uvedenou prodejní situaci takto neupřesňují. Nadto ust. § 6 zákona nemůže na případ žalobce dopadat proto, že se týká uvádění do oběhu potravin *balených ve výrobě* a ust. § 8 nedopadá na žalobce proto, že se týká uvádění do oběhu potravin *nebalených*. Neven při porovnání jazykového výkladu, ale i při použití výkladu logického a systematického je pro zjištěnou manipulaci u žalobce vyloučeno označování potravin dle § 8 zákona o potravinách, neboť systematikou zákona je nejdřív upravena manipulace s potravinou balenou (s rozlišením v ust. § 6 a 7) a dále s potravinou nebalenou (ust. § 8 zákona). Logiku aplikace ust. § 7 zákona na daný případ pak soud spatřuje v samotné právní úpravě v tomto ustanovení, totiž pro specifickou manipulaci s potravinou před tím, než dojde k prodeji přímo spotřebiteli (u žalobce v zápultí prodejny). Je-li s potravinou manipulováno mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele, pak je třeba respektovat zvýšenou ochranu danou všemi údaji dle ust. § 7 zákona o potravinách. Neuvedení způsobu prodeje v kontrolním protokolu proto neznamená, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci, resp. že z protokolu nevyplývá skutečný stav věci.

Tvrzení, že protokol musí obsahovat též veškerá pozitivní zjištění učiněná při kontrole, nemá oporu v zákoně. Podle citovaného ust. § 15 odst. 1 zákona o státní kontrole mají být v protokole v rámci popisu kontrolních zjištění uvedeny zejména zjištěné nedostatky a *ustanovení právních předpisů, které byly porušeny*. Tomu koresponduje i speciální ustanovení § 53 odst. 2 písm. d/ veterinárního zákona, podle kterého jsou veterinární inspektoři povinni pořizovat protokol o provedeném odběru vzorků, *o zjištěných nedostatecích* a o opatření podle odstavce 1 písm. f). Soud proto ve shodě se žalovaným považuje protokol za relevantní podklad pro správní řízení, který byl pořízen v souladu se zákonem a v dostatečném rozsahu zachycuje skutkový stav věci potřebný pro rozhodnutí správního orgánu ve věci samé. Žalovaný se s námitkami žalobce ohledně nedostatků kontroly vypořádal dostatečně a jeho závěry jsou přezkoumatelné a v souladu se zákonem. Stanovisko správních orgánů obou stupňů k tvrzení vedoucí provozovny zachycené v protokolu je zřejmé z kontextu jejich rozhodnutí a odůvodnění závěru, že se žalobce správního deliktu dopustil.

Z těchto důvodů soud neshledal vady řízení, které uložení pokuty žalobci předcházelo.

(4) + (6) Soud nepřisvědčil tvrzení žalobce, že při jím praktikovaném způsobu prodeje sýrů se jedná o prodej nebalených potravin, na který dopadá § 8 zákona o potravinách, a nikoliv o prodej potravin zabalených mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele ve smyslu ust. § 7 téhož zákona. Ze spisového materiálu vyplývá, že žalobce v kontrolované provozovně nabízel k prodeji porcované kusy sýra samostatně zabalené do potravinářské fólie, a dále plátkované sýry, rovněž samostatně zabalené do potravinářské fólie, *bez jakéhokoli přímého označení na jednotlivých balíčcích*. To žalobce ostatně ani nepopírá. Z jeho stanoviska vyplývá, že jednotlivé samostatně zabalené „balíčky“ sýra získal tak, že zboží dodané na provozovnu dodavatelem (výrobce) naparoval a jednotlivé porce sám na provozovně zabalil. Činil tak bez přítomnosti zákazníka, kterému poté ve své provozovně nabízel již jednotlivé porce sýrů zabalené v potravinářské fólii. Ze spisového materiálu je dále zřejmé, že nabízené sýry nebyly fólií pouze překryty, ale každá porce sýra byla zabalena samostatně.

K tomu soud poukazuje na předchozí stanovisko, zaujaté k obdobné námitce v rozsudku ve věci sp. zn. 9 Ca 151/2009, podle kterého lze připustit, že zákon o potravinách pojem „obal“ nedefinuje. Uvedeným pojmem se obecně rozumí věc či materiál sloužící

k tomu, aby jinou věc překryl, zakryl, ovinul, tj. zabalil, chránil jí tak před možnými nepříznivými vnějšími vlivy a popř. umožnil transport zabalené věci (např. u tekutin). Potřeba, aby byla definice tohoto zcela obecně a běžně používaného pojmu v zákoně o potravinách uvedena, by vyvstala tehdy, pokud by zákon daný pojem používal v jiném – specifickém – smyslu, než v jakém je v běžné řeči obecně používán. Tak tomu ale není. Naopak z výše citovaného § 5 zákona o potravinách lze dovodit, že obalem může být vše, co splňuje podmínky v tomto ustanovení uvedené. Ustanovení § 7, jehož porušení je žalobci ze strany správních orgánů právem vytýkáno, pojem „obal“ neužívá - hovoří o „zabalené potravine“, čímž se bezpochyby rozumí potravina opatřená obalem bez ohledu na to, o jaký obal jde. Takovým obalem je dle názoru soudu rovněž ona potravinářská fólie, kterou žalobce použil k zabalení (nikoliv pouhému překrytí) samostatných porcí sýra, jež potom nabízel k prodeji zákazníkům. Tato fólie bezpochyby splňuje veškeré požadavky kladené na obaly či obalové materiály ustanovením § 5 zákona o potravinách, tedy mj. chrání potravinu (sýr) před znehodnocením a znemožňuje záměnu nebo změnu obsahu bez otevření nebo změny obalu. Jestliže byly jednotlivé porce potraviny – zde sýra – do potravinářské fólie zabaleny samostatně, což nade vší pochybnost prokazuje protokol o kontrolním zjištění, pak změna obsahu „balíčku,“ popř. jeho záměna nebyla možná bez toho, aniž by došlo k rozbalení (otevření) fólie. Pokud zákazník (spotřebitel) nevznesl požadavek na úpravu množství některé z předem zabalených porcí sýra vystavených v prodejním pultu, ale vybral si buď sám, nebo s pomocí prodáváče přímo některou z těchto porcí – a těchto případů, kdy zákazník nepožadoval vybalení jím vybraného sýra z ochranné fólie, byla jistě většina – kupoval si nikoliv nebalenou potravinu, ale potravinu, kterou v jeho nepřítomnosti zabalili pracovníci žalobce při porcování sýra, k němuž došlo mimo provozovnu výrobce. Z uvedeného vyplývá, že ze strany žalobce se skutečně jednalo o nabídku a prodej potravin zabalených mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele podle § 7 zákona o potravinách, a proto bylo povinností žalobce, aby takto nabízené a prodávané potraviny (balíčky sýra) označil, a to každý jednotlivě, údaji v souladu s tímto zákonným ustanovením.

K opakovaným poukazům žalobce na rozdíly mezi „obslužným pultovým“ způsobem prodeje sýrů praktikovaným v jeho provozovnách a samoobslužným způsobem prodeje sýrů soud uvádí, že zákon o potravinách mezi těmito způsoby prodeje nijak nerozlišuje, a je proto povinností každého prodejce - bez ohledu na to, jaký způsob prodeje zvolí - dodržovat povinnosti zakotvené v § 7 tohoto zákona, nabízí-li k prodeji nebo prodává spotřebiteli potraviny zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele. Smyslem právní úpravy obsažené v § 7 zákona o potravinách je poskytnout spotřebiteli možnost mít až do data konzumace zakoupeného zboží k dispozici všechny podstatné údaje týkající se zakoupené potraviny, jež byla zabalena mimo provozovnu výrobce a bez jeho přítomnosti. Proto také zákon vyžaduje, aby stanovenými údaji byla označena přímo potravina, tj. aby údaje byly uvedeny přímo na potravine. Jen tak lze totiž zaručit, že spotřebitel bude mít tyto údaje stále k dispozici. Uvedení těchto údajů jiným způsobem (na tabulkách umístěných v prodejním pultu, na pokladním bloku aj.) tuto možnost spotřebiteli nezaručuje.

Pokud žalobce zvolil formu pultového obslužného prodeje, nic mu nebránilo v tom, aby vedle povinného označení jednotlivých porcí baleného sýra zákonem stanoveným způsobem poskytoval spotřebitelům (zákazníkům) základní údaje potřebné pro rozhodování o koupi způsobem, který by byl adekvátní zvolenému způsobu prodeje. Označování potravin balených ve vlastní provozovně údaji stanovenými v § 7 zákona o potravinách, a to každé potraviny jednotlivě, je nepochybně spjato s určitými náklady, ať již na potřebné přístroje či pracovní sílu, zachování práv spotřebitele na relevantní a trvalé informace o kupovaném zboží musí mít dle názoru soudu z hlediska zásady přiměřenosti chráněných zájmů přednost před ekonomickými zájmy prodejce.

(7) + (8) Ani žalobní tvrzení, že žalobou napadené rozhodnutí není řádné a přesvědčivé v posouzení uložené pokuty, soud neshledal důvodným. K tomu soud předně zdůrazňuje, že podle ustálené judikatury správních soudů je třeba na správní řízení a rozhodnutí v něm vydaná hledět jako na jeden celek. Podle stanoviska soudu prvoinstanční správní orgán odůvodnil výši pokuty srozumitelným a přesvědčivým způsobem. Nelze přisvědčit tvrzení žalobce, že by žalovaný v odvolacím řízení nepřipustným způsobem změnil, resp. zcela nahradil úvahy správního orgánu I. stupně vlastními úvahami. Z odůvodnění žalovaného rozhodnutí vyplývá, že odvolací orgán doplnil posouzení jednotlivých kritérií, významných pro úvahu o výši pokuty dle § 17i odst. 2 zákona o potravinách, správního orgánu prvního stupně, přičemž se s jeho posouzením ztotožnil. Z odůvodnění žalovaného rozhodnutí nelze dovodit, že by až v odvolacím řízení došlo ke změně skutkového a právního posouzení věci. Již rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo žalobci kladeno za vinu, že údajně podle § 7 zákona o potravinách neoznačil přímo jednotlivé zabalené porce sýra, tj. každou porci jednotlivě. Na stejném závěru setrval i žalovaný, který se v rozhodnutí v potřebném rozsahu vypořádal s odvolacími námitkami žalobce, včetně námítky týkající se údajné nepodloženosti tvrzení správního orgánu o případném reklamačním řízení. Tvrzení žalobce o nahrazování instance je proto podle soudu neopodstatněné, neboť postup žalovaného byl v souladu se zákonem.

Za neoprávněnou soud považuje rovněž námitku žalobce o nepřezkoumatelnosti žalovaného rozhodnutí, v tom, že v něm není uvedeno, že povinnost značit na každé jednotlivé potravíně žalovaný dovozuje ze znění ust. § 3 vyhlášky 113/2005 Sb. Podle stanoviska soudu je z výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně patrné, jaké ustanovení zákona o potravinách a jakým konkrétním jednáním žalobce porušil. Prvoinstanční správní rozhodnutí a žalobou napadené rozhodnutí žalovaného je tak zcela v souladu s judikaturou správních soudů v oblasti správního trestání. Drobné pochybení, spočívající v neuvedení ustanovení prováděcí vyhlášky k zákonu o potravinách, není vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

K poukazu žalobce na to, že potravinářská fólie je technologický obal ve smyslu § 10 písm. g/ vyhlášky č. 326/2001 Sb. soud uvádí, že se tohoto náhledu na projednávanou věc domáhal až při ústních jednáních u soudu, tedy až po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro rozšíření žaloby (§ 71 odst. 2 s.ř.s.), a soud k němu proto nemohl přihlížet. Nad rámec uvedeného soud dodává, že projednávané věci nelze aplikovat vyhlášku č. 326/2001 Sb., neboť tato vyhláška provádí § 18 písm. a), d), g), h), i) a j) zákona o potravinách *pro maso, masné výrobky, ryby, ostatní vodní živočichy a výrobky z nich, vejce a výrobky z nich*, a netýká se tedy mléčných výrobků (zde sýrů). Potravinářská fólie, do které žalobce v kontrolované provozovně balil jednotlivé porce sýra, navíc není obalem, ve kterém probíhá technologické opracování výrobku a který obvykle zůstává jeho součástí. Jak žalobce sám uvedl, sýry porcuje (krájí) z velkoobchodního balení a až následně je balí do potravinářské fólie. Po zabalení do fólie už žádné technologické opracování sýru neprobíhá.

Výklad relevantních ustanovení zákona o potravinách, který v předmětné věci zaujaly správní orgány obou stupňů, plně respektuje smysl a účel zákona, kterým je zpřístupnit spotřebiteli relevantní údaje o potravíně zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele, a to způsobem, který stanoví zákon, tj. přímo označením zabalené potraviny příslušnými údaji.

Na základě shora uvedených skutečností soud žalobu jako nedůvodnou podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl. .

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

V Praze dne 3. dubna 2013

JUDr. Ivanka Havlíková , v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková