



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s.r.o.**, se sídlem Na Zátorách 8, Praha 7 - Holešovice, zastoupené JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem, se sídlem Šaldova 34, Praha 8, proti žalované: **Státní veterinární správa**, se sídlem Slezská 7, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 3. 2009, č. j. RED/2045/2008, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2013, č. j. 8 Ca 156/2009 - 58,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 26. 3. 2009, č. j. RED/2045/2008, bylo zamítnuto odvolání žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Karlovarský kraj ze dne 23. 9. 2008, č. j. KVSK-KV-HYG/99P/4681/2008, jímž byla stěžovatelce podle § 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 správní delikt podle § 17a odst. 1 písm. e) zákona o potravinách ve spojení s § 7 téhož zákona. Tohoto správního deliktu se stěžovatelka měla dopustit tím, že dne 29. 5. 2008 při kontrole provedené v době od 9.30 do 11.00 hod. v provozovně NOVÁK maso - uzeniny na adrese Krokova 649, Karlovy Vary, nabízela k prodeji v prodejním pultu sýry zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele do potravinářské fólie, aniž by

tyto potraviny byly označeny údaji vymezenými v § 7 zákona o potravinách. Správní orgán prvního stupně současně uložil žalobkyni povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1000 Kč.

[2] Proti shora uvedenému rozhodnutí žalované brojila stěžovatelka žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 21. 3. 2013, č. j. 8 Ca 156/2009 – 58 (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“), zamítl. Konstatoval, že podstatou sporu je otázka, zda stěžovatelka prodávala potraviny zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele ve smyslu § 7 zákona o potravinách anebo nebalené potraviny přímo nabízené spotřebiteli k prodeji ve smyslu § 8 téhož zákona. Shledal, že stěžovatelka nabízela k prodeji porce sýra samostatně zabalené do potravinářské fólie, které sama naporcovala a ve své provozovně je zabalila bez přítomnosti zákazníka. Městský soud připustil, že ač pojem „obal“ není v zákoně definován, obecně se jím rozumí věc či materiál sloužící k tomu, aby jinou věc překryl, zakryl, ovinul, tj. zabalil, a chránil ji tak před možnými nepříznivými vnějšími vlivy či umožnil její transport. Za obal je třeba považovat i stěžovatelkou použitou potravinářskou fólii, neboť chránila potravinu před znehodnocením a znemožňovala záměnu či změnu obsahu bez otevření či změny obalu. Ve většině případů pak spotřebitel nevznese požadavek na úpravu množství některé z předem zabalených porcí vystavených v prodejním pultu, ale vybral si přímo některou z předpřipravených, v jeho nepřítomnosti zabalených porcí. Jednalo se tak o nabídku a prodej potravin zabalených mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele podle § 7 zákona o potravinách, a bylo tak povinností stěžovatelky, aby balíčky sýra označila, a to každý jednotlivě, údaji v souladu s tímto ustanovením. Zákon nijak nerozlišuje mezi obslužným pultovým a samoobslužným způsobem prodeje; prodejce je v obou případech povinen respektovat § 7 zákona o potravinách, přičemž příslušné informace je třeba uvést přímo na potravině, nepostačuje jejich uvedení jiným způsobem, např. na tabulkách umístěných v prodejním pultu nebo na pokladním bloku. Městský soud vyšel také z toho, že účelem zákonné povinnosti označení potravin je ochrana zdraví spotřebitele a jeho právo na informace o potravině. Tento zájem je dle názoru městského soudu předmětem ochrany nejen v okamžiku prodeje, ale také v okamžiku spotřeby potraviny. Městský soud nepřisvědčil ani dalším žalobním námitkám.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Proti napadenému rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Setrvala na tom, že jí prodávané porcované sýry byly nebalenou potravinou dle § 8 odst. 2 zákona o potravinách, a nikoli balenou potravinou ve smyslu § 7 zákona o potravinách, jak tvrdil městský soud. Závěr městského soudu považovala za nesprávný a v rozporu s cíli evropského potravinového práva, což má být především poskytnutí informací spotřebiteli zejména v době jeho rozhodování o koupi. Poukázala na metodický pokyn žalované ze dne 24. 10. 2008, sp. zn. 2006/953/HYG, který v případě masných výrobků považuje značení dle § 8 odst. 2 zákona o potravinách za přípustné, a na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále jen „nařízení č. 1169/2011“), které za balenou potravinu nepovažuje potravinu zabalenou v místě

prodeje na žádost spotřebitele ani potravinu zabalenou pro účely přímého prodeje. Stěžovatelka byla přesvědčena, že v jejím případě šlo o přímý prodej nebalených potravin v souladu s citovaným nařízením, a z důvodu odlišné interpretace relevantních ustanovení českého vnitrostátního práva navrhla předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Stěžovatelka poté zrekapitulovala svůj způsob prodeje porcovaných sýrů a dospěla k závěru, že spotřebitel při něm měl k dispozici všechny potřebné informace pro své rozhodování a nebyl nijak zkrácen na svých reklamačních právech. Opačný závěr by dle stěžovatelky znamenal, že při prodeji nebaleného váženého sýra dochází ke krácení spotřebitele v právu na informace, neboť ten již doma informacemi sdělenými mu společnými popisky rovněž nedisponuje. Stěžovatelka zdůraznila, že při označování každé jednotlivé porce sýra by spotřebitel v době rozhodování nedisponoval žádnými informacemi, neboť ty byly na poměrně malých balíčcích sýrů jen stěží čitelné a spotřebitel neměl do vitrín přístup. Ze zásad evropského potravinového práva dle stěžovatelky vyplývá obecná zásada poskytovat spotřebitelům základ, který jim umožní vybírat potraviny se znalostí věci, a zabránit jakýmkoli praktikám, které mohou spotřebitele uvést v omyl. Tato zásada tak potvrzuje její názor, že pro spotřebitele je při přímém nákupu sýrů rozhodující znát informace v době nabídky.

[4] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek městského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná. Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[6] Stěžovatelka uvedla, že kasační stížnost podává z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti nicméně plyne, že stěžovatelkou je tvrzen pouze důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je věcí právního hodnocení věci kasačním soudem a nezakládá proto nedostatek návrhu (k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[7] Na úvod je třeba poznamenat, že Nejvyšší správní soud se stěžejní právní otázkou, tj. zda se v nyní posuzované věci jednalo o balené potraviny ve smyslu § 7 zákona o potravinách anebo nebalené potraviny ve smyslu § 8 téhož zákona, již několikrát podrobně zabýval, a to dokonce v řízeních týkajících se stejného způsobu prodeje a nabídky sýrů stěžovatelky (viz např. rozhodnutí č. j. 7 As 35/2008 – 144, č. j. 7 As 34/2008 – 181 a č. j. 4 Ads 87/2012 – 34). Za situace, kdy se skutkový i právní stav věci podstatně neliší, nemá Nejvyšší správní soud důvod revidovat svůj setrvalý právní názor vyjádřený např. v rozsudku ze dne 12. 2. 2009, č. j. 7 As 62/2008 – 128. Na tomto místě proto jen

stručně rekapituluje klíčové pasáže citovaného rozsudku a vzhledem k jeho vyčerpávajícímu odůvodnění na něj v podrobnostech plně odkazuje.

[8] Jednotlivé porce tvrdého sýra, které stěžovatelka formou obslužného prodeje nabízela ve své provozovně k prodeji spotřebitelům, byly ze všech stran pokryté průsvitnou potravinářskou fólií. Definice balení potravin je obsažena v § 5 zákona o potravinách, z níž jednoznačně vyplývá, že jedním ze základních znaků obalu potravin mimo jiné je, že znemožňuje změnu obsahu bez otevření či změny obalu, což bezpochyby splňuje i po všech stranách potravinářskou fólií obalená porce sýra. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nabízela spotřebitelům k prodeji jednotlivě zabalené porce sýra a k zabalení došlo bez přítomnosti spotřebitele a mimo provozovnu výrobce, je na tento způsob prodeje třeba aplikovat § 7 zákona o potravinách, který se užije, pokud byly potraviny *„zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele.“* Údaji uvedenými v citovaném ustanovení musí být označena každá jednotlivá potravina, což vyplývá z textu *„označit potravinu těmito údaji.“* Stěžovatelka byla tedy povinna každou jednotlivou porci sýra zabalenou v potravinářské fólii označit údaji podle ustanovení § 7 písm. a) až e) zákona o potravinách. Spotřebiteli je totiž předchozím zabalením znemožněna volba konkrétního požadovaného množství potravin, 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 potravin a označení osoby, která potravinu zabalila, umístěnou jednotlivě na obalu každé zabalené potravin. Argumentace stěžovatelky, že v nyní posuzovaném případě je třeba pohlížet na jednotlivé porce sýrů jako na potraviny nebalené ve smyslu § 8 odst. 2 citovaného zákona a proto stěžovatelka dostala své povinnosti řádně informovat spotřebitele, nemůže s ohledem na výše uvedené obstát.

[9] Pro posouzení věci je irelevantní metodický pokyn žalované ze dne 24. 10. 2008, sp. zn. 2006/953/HYG, neboť se, jak správně uvedl městský soud, týká značení nebalených masných výrobků, tedy výrobků zcela jiného typu, než které byly předmětem posouzení v nyní projednávané věci. Z tohoto důvodu považuje Nejvyšší správní soud odůvodnění napadeného rozsudku v tomto směru za postačující.

[10] Stěžovatelka dále argumentovala tím, že čl. 2 odst. 2 písm. e) nařízení č. 1169/2011 definuje balenou potravinu a zároveň i to, co se za ni nepovažuje, a dovozovala, že na jí praktikovaný způsob značení předmětných porcí sýra je třeba v souladu s citovaným nařízením pohlížet jako na značení při nabízení a prodeji nebalených potravin a vztahuje se tak na ni i povinnost značit porcované sýry dle § 8 odst. 2 zákona o potravinách. Dle čl. 2 odst. 2 písm. e) citovaného nařízení se „balenou potravinou“ rozumí *„samostatná prodejní jednotka v obchodní úpravě v nezměněném stavu určená konečnému spotřebiteli a zařízením společného stravování, která se skládá z potravin a obalu, do něhož byla potravina vložena před uvedením do prodeje, a to bez ohledu na to, zda je potravina v obalu uzavřena zcela nebo pouze zčásti, avšak v každém případě takovým způsobem, že bez otevření nebo výměny obalu nelze změnit jeho obsah; za balenou potravinu se nepovažuje potravina zabalená v místě prodeje na žádost spotřebitele ani potravina zabalená pro účely přímého prodeje.“* Dle čl. 12 odst. 2 citovaného nařízení *„[v] případě balených potravin musí být povinné informace o dané potravine uvedeny přímo na obalu nebo na etiketě k němu připojené.“* Již ze znění citovaných ustanovení je patrné, že interpretace § 7 zákona

o potravinách na projednávanou věc je zcela v souladu se stěžovatelkou citovaným nařízením, neboť stěžovatelka nabízela spotřebitelům porce sýra zabalené tak, že bez otevření obalu nešlo změnit jeho obsah. Na stěžovatelkou praktikovaný způsob prodeje nelze aplikovat ani negativní část definice obsažené v čl. 2 odst. 2 písm. e) nařízení č. 1169/2011, neboť potraviny nebyly baleny na žádost spotřebitele a stěžovatelka odebírala potraviny od dodavatelů ve velkoobchodních baleních, které potom sama porcovala, což nelze považovat za přímý prodej. Nejvyšší správní soud tedy neshledal městským soudem provedenou interpretaci relevantních ustanovení českého potravinového práva v rozporu se závaznými normami evropského práva, výklad práva Evropské unie ve svém kontextu nečiní problémy a tak není ani důvod pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 87/2012 – 34).

[11] Poslední kasační námitka stěžovatelky spočívala v tom, že při stěžovatelkou praktikovaném způsobu prodeje měl spotřebitel pro své rozhodování všechny potřebné informace k dispozici a nebyl tak v ničem zkrácen na svých reklamačních právech. Se stěžovatelkou lze jistě souhlasit v tom, že obecnou zásadou potravinového práva je poskytovat spotřebitelům základ, který jim umožní vybírat potraviny se znalostí věci. Není to však zásada jediná. Již stěžovatelkou citované nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, deklaruje jeden z dalších cílů evropského potravinového práva, jímž je zajišťovat vysokou úroveň ochrany lidského života a zdraví a ochrany zájmů spotřebitelů (čl. 5 bod 1 citovaného nařízení). Cílem povinnosti označit požadovanými informacemi každou porci sýra tedy vzhledem k ochraně lidského života a zdraví není pouze zajistit informace pro spotřebitele v době jeho rozhodování o koupi, ale i v době konzumace potraviny, neboť po spotřebiteli nelze spravedlivě žádat, aby si informace uvedené na společných popiskách zapamatoval. Městský soud přiléhavě upozornil i na další problematické aspekty stěžovatelkou provozovaného způsobu prodeje, jako je například nemožnost při následné manipulaci s potravinou zjistit, ze kterého velkoobchodního balení pochází a kdy bylo provedeno její zabalení na provozovně, k čemuž při prodeji nebalených sýrů vážených a porcovaných v přítomnosti spotřebitele nemůže dojít. Poukaz stěžovatelky na to, že kdyby značila popiskami každou porci sýra, spotřebitel by v době rozhodování díky malé velikosti písma a nepřístupnosti vitrín nedisponoval žádnými informacemi, je při hodnocení zákonnosti postupu správních orgánů zcela irelevantní, neboť vychází pouze ze specifického organizačního a technologického uzpůsobení její provozovny, z něhož nelze vyvozovat žádné závěry rozhodné pro interpretaci zákona. Naopak stěžovatelka sama musí svou provozovnu uzpůsobit tak, aby dostála zákonným požadavkům.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[12] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud ji tedy podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[13] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla

ve věci úspěch a žalované žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec její běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. dubna 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu