



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s.r.o.**, se sídlem Na Zátorách 8, Praha 7, zastoupené JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem, se sídlem Šaldova 34/466, Praha 8, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, se sídlem Květná 15, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 8. 2011, č. j. BD 942-2/56/9/2011-SŘ, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 11. 2014, č. j. 30 A 121/2011 - 150,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaná **j e p o v i n n a** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4114 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Jiřího Vaníčka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze ve spojení s rozhodnutím žalované označeným v záhlaví byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 14 000 Kč 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“), pro porušení povinnosti označovat

potravinu balené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele v souladu s § 7 tohoto zákona.

[2] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 21. 11. 2014, č. j. 30 A 121/2011 – 150, obě tato rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (dále jen „napadený rozsudek“), neboť shledal nedostatek věcné příslušnosti žalované (potažmo prvostupňového správního orgánu) ke kontrole sýrů v provozovně žalobkyně dle zákona o potravinách; žalobním námitkám vztahujícím se k povinnosti žalobkyně označovat potraviny v souladu s § 7 zákona o potravinách ani těm, které se týkaly dodržení procesních pravidel v řízení před správními orgány, nepřisvědčil.

[3] Nejvyšší správní soud rozhoduje o této věci již podruhé, když ke kasační stížnosti žalobkyně předcházející rozsudek krajského soudu svým rozsudkem ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Ads 89/2013 – 140, zrušil a věc mu vrátil k novému pojednání a rozhodnutí.

[4] V otázce věcné příslušnosti žalované ke kontrole sýrů v prodejně žalobkyně Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku vycházel z kompetenčního ustanovení § 16 odst. 1 zákona o potravinách. Konstatoval, že žalovaná vykonává státní dozor při výrobě a uvádění potravin do oběhu [§ 16 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona o potravinách], vyjma surovin a potravin živočišného původu, u kterých za podmínek stanovených v § 16 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách vykonávají státní dozor orgány veterinární správy. Žalovaná tak má při výrobě a uvádění potravin do oběhu působnost obecnou, naopak orgány veterinární správy mají působnost speciální, která obecnou působnost vylučuje. Tato speciální působnost je dána při kontrole potravin živočišného původu (což jsou nepochybně i sýry) v prodejnách a prodejních úsecích, kde dochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny. Prodejní úsek ve smyslu zákona o potravinách musí být chápán jako samostatná část prodejny, jež je zřetelně oddělena fyzicky, technologicky a zpravidla i personálně tak, aby bylo minimalizováno riziko mikrobiologické kontaminace živočišných produktů potravinami vyjmenovanými v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 tohoto zákona.

[5] Nejvyšší správní soud uložil krajskému soudu, aby se znovu zaměřil na posouzení, zda byla kontrolovaná prodejna žalobkyně rozdělena na prodejní úseky ve smyslu § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách, a aby přitom zohlednil výklad pojmu „prodejní úsek“ dle judikatury Nejvyššího správního soudu. Vyslovil, že pokud kontrolovaná prodejna žalobkyně nebyla rozdělena na prodejní úseky a zároveň v ní docházelo k úpravě potravin ve smyslu § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách, věcná příslušnost žalované ke kontrole balených sýrů byla vyloučena, a byla by založena speciální působnost orgánů veterinární správy. Ostatní kasační námitky týkající se deliktu samotného Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými.

[6] Před vydáním napadeného rozsudku krajský soud doplnil dokazování výsledkem jednatele žalobkyně jako účastníka řízení a čtením Technologického popisu provozu žalobkyně (dále jen „provozní řád“); v novém posouzení věci vyšel především z účastnické výpovědi. Krajský soud v napadeném rozsudku nedospěl k závěru, že by byla splněna podmínka technologického oddělení kontrolovaného prodejního místa tak, že tvoří prodejní úsek, jelikož měl chladicí pult s balenými sýry společné centrální chlazení

pokračování

s chladicími pulty s masem a masnými výrobky. Podmínka personálního oddělení rovněž nebyla splněna, neboť jeden zaměstnanec při obsluze stejného zákazníka obvykle připravoval různé druhy potravin (krájel čerstvé maso a zároveň balil sýry). Krajský soud zohlednil tvrzení jednatele žalobkyně, že ve slabých prodejních dnech, kdy je nedostatek personálu, se stává, že personál obsluhuje napříč prodejními sortimenty. Dále shledal, že k úpravě čerstvých potravin rizikového druhu byly používány tytéž nástroje jako u jiných potravin živočišného původu, přičemž vyšel z výpovědi jednatele, podle níž se používají stejné váhy a rovněž i vidlička na nabrání např. masa a šunky je stejná. Krajský soud nicméně poznamenal, že ke krájení sýrů se používá jiná technologie. K provoznímu řádu žalobkyně pouze uvedl, že z něj neplyne splnění podmínek vymezených v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pro to, aby se mohlo jednat o samostatný prodejní úsek. Fotografie a plánek prodejny dle krajského soudu prokazují toliko fyzické oddělení chladicího pultu s balenými sýry, ale splnění ostatních podmínek naplňujících definici pojmu samostatný prodejní úsek nebylo prokázáno.

[7] Krajský soud tedy uzavřel, že chladicí pult se sýry, jejichž balení bylo kontrolováno, nebylo možné považovat za prodejní úsek ve smyslu zákona o potravinách, a proto byla věcná působnost stěžovatelky vyloučena, a naopak byla v této věci dána působnost orgánů veterinární správy.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Proti napadenému rozsudku podala žalovaná (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Domnívala se, že krajský soud nesprávně posoudil otázku věcné příslušnosti orgánů Státní zemědělské a potravinářské inspekce ke kontrole značení zabalených sýrů v provozovně žalobkyně, a navíc napadený rozsudek považovala za nepřezkoumatelný.

[9] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřovala stěžovatelka v tom, že krajský soud neprovedl podrobné posouzení technologického a případně i personálního aspektu oddělení upravovaných potravin typu čerstvého masa od ostatních potravin živočišného původu. Krajský soud se s argumenty stěžovatelky dostatečně nevypořádal, neboť neuvedl, proč nepokládá používání hygienicky ošetřeného náčiní, potažmo ve vztahu k sýrům náčiní odlišného, za naplnění požadavku technologického oddělení, ani proč považoval společné chlazení dvou chladicích pultů za překážku jejich technologického oddělení. Krajský soud jednoduše vyšel z tvrzení jednatele žalobkyně, že bylo možno používat pro celý sortiment tytéž váhy, avšak k tomuto tvrzení neuvedl žádnou vlastní úvahu. Neodůvodnil ani, proč pokládal slabý prodejní den či situaci, kdy je třeba rychle obsloužit zákazníka a dochází ke krájení čerstvého masa a následnému balení sýrů stejným prodávajícím, za obvyklé. Podle stěžovatelky se krajský soud vůbec nevypořádal s její námitkou, že personální oddělení lze zajistit i použitím jiného náčiní toutéž osobou při dodržení hygienických požadavků, neboť zásadní stále zůstává minimalizace rizika kontaminace. Postrádala také odůvodnění závěru krajského soudu, že z provozního řádu naplnění definičních znaků prodejního úseku neplyne.

[10] Stěžovatelka předně zdůraznila, že již v předcházejícím kasačním rozsudku Nejvyšší správní soud shledal, že sýry byly uloženy v samostatném chladicím pultu, takže byly od ostatních potravin zřetelně fyzicky odděleny. Domnívala se, že společný zdroj chlazení není takovým technologickým aspektem, který by mohl mít jakýkoli vliv na případnou kontaminaci potravin, a nemá proto pro posouzení technologického oddělení (rizikových) potravin žádnou relevanci. Krajskému soudu dále vytkla, že při posuzování technologické oddělenosti nezohlednil, že pro sýry byla používána zcela jiná technologie krájení (speciální nože a struny) než pro ostatní potraviny živočišného původu nebo maso. Navíc zde šlo o posouzení věcné příslušnosti ke kontrole specificky uložených předem zabalených sýrů v konkrétní provozovně, takže krajský soud stavěl svůj závěr o nedostatku technologického oddělení na irelevantní informaci, že šunka může být nabrána toutéž vidličkou jako maso, je-li náležitě očištěna. Kromě toho stěžovatelka podotkla, že jednatel žalobkyně nikdy neuvedl, že by sýry byly váženy na stejné váze jako syrové maso, i když to bylo technicky možné, a sama stěžovatelka takový postup považovala za krajně nepravděpodobný (sýry byly umístěny na opačném konci provozovny než syrové maso a pokaždé by váhy musely být pečlivě dezinfikovány), navíc v rozporu s provozním řádem.

[11] Stěžovatelka nesouhlasila s tím, že by bylo obvyklé, aby při obsluze stejného zákazníka jeden zaměstnanec připravoval různé potraviny, tj. např. krájel čerstvé maso a následně balil sýry. Upozornila na vyjádření pracovníků žalobkyně při kontrole, že sýry jsou porcované a baleny především v ranních hodinách. Právní názor Nejvyššího správního soudu však chápala tak, že personální oddělení není bezpodmínečné do té míry, že by jedna prodavačka nemohla výjimečně vypomoci kolegům, když nestačí obsluhovat, pokud při tom dodrží hygienické požadavky minimalizující riziko kontaminace (arg. „zpravidla“ v kasačním rozsudku). Podle stěžovatelky je z provozního řádu zřejmé, že sama žalobkyně vnímá jednotlivá pracoviště jako samostatná a v souladu s hygienickými požadavky odděluje „cesty“ potravin, u nichž je vyšší riziko kontaminace, od potravin ostatních. Přesto krajský soud fyzické a technologické oddělení jednotlivých skupin potravin na základě tohoto důkazu neshledal, a relevanci personálního oddělení, taktéž zde zakotveného, se nezabýval. Podle stěžovatelky nemůže o existenci či neexistenci prodejních úseků v provozovně rozhodovat to, zda v dané prodejně dochází k výkyvům v zájmu spotřebitelů o nákup v průběhu týdne nebo denní doby, anebo to, jak dostatečně prodejnu její provozovatel personálně vybaví.

[12] Stěžovatelka měla za to, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku věcné působnosti stěžovatelky ke kontrole balených sýrů v provozovně žalobkyně, když nevyvodil přesvědčivé závěry z provedených důkazů, tj. z provozního řádu a z účastnické výpovědi, a nezohlednil tvrzení stěžovatelky uplatněná při jednání. Dle názoru stěžovatelky tím krajský soud zároveň nerespektoval závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem.

III. Vyjádření žalobkyně

[13] Žalobkyně ve svém vyjádření nesouhlasila s výkladem stěžovatelky, že k naplnění požadavku personálního oddělení prodejního úseku dojde i tehdy, pokud jeden prodavač

pokračování

vymění nástroje, zástěru, rukavice apod. a s těmito novými nástroji ihned poté upraví a prodá spotřebiteli jiný druh potravin. Dle názoru žalobkyně z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá, že musí být splněna jak podmínka fyzického a technologického oddělení, tak i personálního oddělení, přičemž žádnou z těchto podmínek nelze pominout. Potvrdila, že jeden prodavač obvykle obsluhoval zákazníka napříč různými druhy nabízeného zboží a dodala, že je tento způsob prodeje v její prodejně poměrně častý. Žalobkyně se dále domnívala, že o existenci či neexistenci prodejních úseků může rozhodovat i to, jak dostatečně nebo nedostatečně personálně provozovnu vybaví. Pro nesplnění podmínky personálního oddělení postačuje, pokud k „přebíhání“ prodavačů dochází, přičemž není nutné, aby k němu docházelo každý den. Žalobkyně trvala na tom, že existence jednoho chladicího systému pro všechny potraviny živočišného původu je překážkou pro splnění požadavku technologického a fyzického oddělení prodejního úseku. Dodala, že některé nástroje jsou určeny jak pro maso, tak pro sýry, ale na druhou stranu jsou některé technické prostředky určeny pouze pro specifický druh potravin. Tím však není automaticky založena technologická oddělenost jednotlivých druhů potravin.

[14] K tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku žalobkyně uvedla, že nebylo nutné, aby se krajský soud vypořádával s každou námitkou stěžovatelky, jelikož stačilo, že dostatečně, logicky a rozumně odůvodnil neexistenci prodejních úseků v prodejně žalobkyně. Žalobkyně dále reagovala na tvrzení stěžovatelky, že provozní řád prodejny dokazuje existenci prodejních úseků v provozovně žalobkyně, jelikož sama žalobkyně dle svého vnitřního předpisu považuje jednotlivá pracoviště prodejny za samostatná. Žalobkyně v této otázce zdůraznila nutnost posuzovat faktické uspořádání prodejny, a nikoliv text vnitřního předpisu. Podotkla rovněž, že jiné než stěžovatelkou zvýrazněné pasáže provozního řádu vyznívají právě opačně. K povaze kontrolovaných sýrů připomněla, že jí zvolený způsob balení přímo předpokládá rozbalení na prodejně a navázení požadovaného množství na přání zákazníka, takže na ně nelze pohlížet jako na potraviny balené, s nimiž je manipulace vyloučena, jak naznačovala stěžovatelka. Navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Poté, co Nejvyšší správní shledal, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, přistoupil k posouzení přípustnosti kasační stížnosti i s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť krajský soud v dané věci rozhodoval znovu po zrušení jeho původního rozhodnutí Nejvyšším správním soudem.

[16] Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám, které Nejvyšší správní soud již dříve v téže věci závazně posoudil. Výslovně však připouští nový přezkum tam, kde má stěžovatel za to, že rozhodnutí krajského soudu je vadné proto, že tento soud nerespektoval závazný právní názor vyjádřený v předchozím zrušujícím rozhodnutí.

[17] Žalovaná v této věci uplatňuje své kasační námitky poprvé; předcházející kasační stížnost podala totiž žalobkyně. První rozsudek krajského soudu Nejvyšší správní soud zrušil pro nedostatečné posouzení naplnění kritérií, které po vyhodnocení odůvodní závěr

o věcné příslušnosti orgánů Státní zemědělské a potravinářské inspekce k vydání napadeného rozhodnutí. Uložil proto krajskému soudu, aby se znovu zaměřil na posouzení, zda byla prodejna žalobkyně rozdělena na prodejní úseky. Doplněním dokazování došlo k novému vymezení skutkového základu pro aplikaci příslušných zákonných ustanovení a k vydání rozsudku, který – na rozdíl od předcházejícího (zrušeného) rozsudku krajského soudu – znamenal úspěch žalobkyně ve věci. Vypořádáním kasačních námitek žalované proto nemůže dojít ke konkurenci se závěry vyslovenými v předcházejícím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 As 5/2008 - 104; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Kasační stížnost je přípustná.

[18] Nejvyšší správní soud dále posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti dle § 109 odst. 4 s. ř. s.

IV. 1. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[19] Nejvyšší správní soud se předně zabýval přezkoumatelností napadeného rozsudku, jelikož zpravidla platí, že pouze přezkoumatelný rozsudek je způsobilý k posouzení z hlediska jeho zákonnosti. Jinými slovy řečeno, v případě zjištěné nepřezkoumatelnosti rozsudku by bylo namísto jeho zrušení a otevření procesního prostoru k vydání rozsudku nového, který by již v konfrontaci s požadavkem přezkoumatelnosti plně obstál (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014, č. j. 2 As 27/2013 - 34).

[20] Podle početné judikatury Nejvyššího správního soudu k otázce nepřezkoumatelnosti nelze soudní rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné, pokud trpí pouze dílčími nedostatky odůvodnění, ale jen tehdy, vykazuje-li nedostatek důvodů skutkových. Pro nedostatek skutkových důvodů lze rozhodnutí zrušit, pokud soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo pokud není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS). Z judikatury rovněž vyplývá, že soudy nemají povinnost rozsáhle reagovat na každé jednotlivé tvrzení účastníků nezávisle na jeho relevanci v dané věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2015, č. j. 1 As 175/2014 - 47).

[21] Ústavní soud k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí uvedl, že soudy nemusí nutně budovat vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pokud proti nim staví vlastní argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z <http://nalus.usoud.cz>).

[22] V této věci tvoří významnou část odůvodnění napadeného rozsudku citace předcházejícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, kdežto vlastní právní posouzení

pokračování

věcné působnosti stěžovatelky je poměrně stručné. Podrobnější rozpracování řešené otázky by jistě přispělo k větší přesvědčivosti napadeného rozsudku, ovšem nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů v tom smyslu, jak ji v kasační stížnosti vytýkala stěžovatelka, Nejvyšší správní soud neshledal.

[23] V prvním rozsudku krajský soud považoval fyzické oddělení pultu se sýry od ostatních chladicích pultů v provozovně žalobkyně za dostatečné pro posouzení tohoto prodejního prostoru jako prodejního úseku ve smyslu zákona o potravinách, z čehož dovodil věcnou příslušnost stěžovatelky ke kontrole. Po kasaci tohoto rozsudku Nejvyšším správním soudem bylo jeho úkolem posoudit důvodnost žalobních bodů popírajících věcnou příslušnost stěžovatelky za použití kritérií, jež Nejvyšší správní soud ohledně definice zákonného pojmu prodejní úsek v judikatuře zformuloval. Za tím účelem při jednání doplnil skutková zjištění k uspořádání prodejny žalobkyně a způsobu nabízení zboží k prodeji, a ty pak vyhodnotil, ovšem s opačným výsledkem. Lze sice připustit, že se přitom mohl obsáhleji věnovat jednotlivým tvrzením stěžovatelky, nicméně z napadeného rozsudku je seznatelné, která skutková zjištění byla pro krajský soud rozhodující. Při hodnocení podmínky technologického oddělení prodejního úseku krajský soud zjevně vycházel z existence společného chlazení pro více chladicích pultů s potravinami, z možnosti využívat libovolnou váhu a z toho, jaké nástroje jsou v prodejně žalobkyně používány ke krájení a nabírání potravin. Zohlednil rovněž, že občas obsluhuje jeden zaměstnanec napříč sortimentem. Z odůvodnění napadeného rozsudku je jasné patrné, že kterých důkazů tato skutková zjištění vyplývala.

[24] Nejvyšší správní soud nicméně přisvědčuje stěžovateli, že způsob, jakým se krajský soud vypořádal se stěžovatelkou navrženým důkazním prostředkem, tj. provozním řádem, není příliš zdařilý, neboť krajský soud pouze poznamenal, že z něj nevyplývá splnění požadovaných podmínek, aniž by tento závěr jakkoliv odůvodnil. Na druhou stranu však stěžovatelčina tvrzení, která s tímto důkazem spojovala, nemohla podstatně ovlivnit závěr krajského soudu. Jedná se totiž o vnitřní předpis, v němž žalobkyně upravuje, jak má probíhat provoz v jejích provozovnách. Pravidla v něm uvedená nemohou sama o sobě stačit na posouzení věcné příslušnosti stěžovatelky v jedné z nich, protože určujícím faktorem je skutečné fungování této konkrétní provozovny a její reálné uspořádání, k němuž také správně směřovalo aktivní dokazování před krajským soudem.

[25] Lze tedy říci, že krajský soud vystavěl proti stěžovatelčiným tvrzením vlastní – třebaže poměrně stručnou – argumentaci, se kterou stěžovatelka ve své kasační stížnosti bez problému polemizovala, což jen dokládá přezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud posoudil otázku splnění kritérií pro posouzení naplnění definice prodejního úseku komplexně, se zřetelem ke skutečnostem, které o uspořádání prodejny a jejím provozu vyšly najevo, což je pro rozumný závěr určující. Podstatou polemiky stěžovatelky s napadeným rozsudkem je tedy spíše nesouhlas s právním posouzením rozhodných skutečností, než absence skutkových důvodů (k tomu podrobněji níže, bod IV. 2.). Námitka nepřezkoumatelnosti tudíž není důvodná.

IV. 2. K námitce nesprávného posouzení právní otázky

[26] Dle § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách vykonávají orgány státní veterinární správy kontrolu nad dodržováním povinností stanovených citovaným zákonem při prodeji potravin živočišného původu v prodejnách a prodejních úsecích, kde dochází k úpravě masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo k prodeji zvěřiny.

[27] Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu vyložila, že prodejní úsek ve smyslu zákona o potravinách musí být chápán jako trvale samostatná část prodejny, jež je zřetelně oddělena fyzicky, technologicky a zpravidla i personálně tak, aby bylo minimalizováno riziko mikrobiologické kontaminace živočišných produktů potravinami vyjmenovanými v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 tohoto zákona. Svou povahou se prodejní úsek blíží samostatné prodejně, jelikož opačný výklad by znamenal, že prodejní úseky a tím i věcná příslušnost orgánů státního dozoru nad potravinami by mohly vznikat a měnit se během velmi krátké doby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 87/2013 – 131, nebo již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Ads 89/2013 – 140).

[28] Při posuzování oddělenosti určité části prodejny je nezbytné zaměřit se na naplnění každého ze tří shora uvedených definičních znaků prodejního úseku zvlášť a zároveň hodnotit samostatnost a oddělenost dané části prodejny komplexně. Je nepochybné, že pokud je část prodejny s živočišnými produkty oddělena od zbytku prodejny ve všech posuzovaných znacích za současného nulového rizika kontaminace potravinami vyjmenovanými v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách, pak lze takovou část prodejny označit za samostatný prodejní úsek ve smyslu tohoto zákona. Oproti tomu, pokud je prodejní prostor s živočišnými produkty oddělený jen z pohledu některého či některých ze tří posuzovaných hlavních znaků, takže v určité, nezanedbatelné míře přetrvává riziko kontaminace potravinami dle předchozí věty, potom danou část prodejny nelze považovat za samostatný prodejní úsek ve smyslu zákona o potravinách. V zásadě však nelze souhlasit s názorem žalobkyně, že všechny tři posuzované znaky musí být naplněny kumulativně, neboť si lze představit kupříkladu takovou část prodejny, jež je zřetelně fyzicky i technologicky oddělena, avšak občasně v ní (např. v době dovolených) vypomáhá personál z jiného, sousedního prodejního úseku. V nastíněném případě by prve zmíněná část prodejny byla prodejním úsekem ve smyslu zákona o potravinách, pokud by s výpomocí personálu nebylo spojeno riziko kontaminace. Každý jednotlivý případ proto musí být podroben zvláštnímu posouzení; požadavky fyzické či prostorové a technologické oddělenosti prodejního úseku by přitom měly být postaveny naroveň, kdežto podmínka personální by měla být chápána jako podpůrný, ale taktéž významný aspekt (srov. výše citovaný výklad zdejšího soudu v rozsudku č. j. 6 Ads 87/2013 - 131: „...zřetelně oddělena fyzicky, technologicky a zpravidla i personálně...“).

[29] V nyní posuzovaném případě je předmětem posouzení to, zda chladicí pult se sýry zabalenými ve strečové fólii v prodejně žalobkyně tvoří prodejní úsek ve smyslu zákona o potravinách.

[30] Nejprve je třeba zdůraznit, že v řízení nebylo zpochybněno, že v prodejně žalobkyně byly nabízeny potraviny živočišného původu i upravováno syrové maso. Skutková zjištění krajského soudu o uspořádání provozovny a způsobu prodeje jednotlivých komodit jsou rovněž nesporná. Účastníci řízení z nich však vyvozují zcela

pokračování

protichůdné závěry. Nejvyšší správní soud se proto zaměřil na přezkoumání žalobkyně i krajským soudem zastávaného postoje, že o samostatný prodejní úsek v této věci nejde.

[31] Na základě fotografií a plánu prodejny žalobkyně dospěl krajský soud k závěru, že chladicí pult se sýry je zřetelně fyzicky oddělen od zbytku prodejny. Samotná prostorová oddělenost (navíc pouze v řádu jednotek centimetrů) nicméně nepostačuje k tomu, aby mohl být takový pult prohlášen za prodejní úsek, a proto je nezbytné zkoumat i další podmínky, což krajský soud učinil, a dostal tak pokynu Nejvyššího správního soudu z předchozího kasačního rozsudku. Podstata argumentace stěžovatelky tkví v jejím nesouhlasu se závěry, ke kterým zmíněným způsobem krajský soud dospěl, takže není namístě její výtky, že postup krajského soudu neodpovídá právnímu názoru vyjádřenému ve zrušujícím rozsudku, jímž byl v této věci vázán.

[32] S názorem stěžovatelky, že společné chlazení nemá pro posouzení technologického oddělení pultu se sýry jakoukoliv relevanci, neboť nemůže samo o sobě nijak ovlivnit riziko vzájemné kontaminace potravin, nelze souhlasit. Dle Nejvyššího správního soudu se naopak jedná o jeden z aspektů, který sice nepatří mezi nejvýznamnější, nicméně nasvědčuje tomu, že chladicí pult se sýry netvoří trvale samostatnou část prodejny a neblíží se tedy samostatné prodejně, jak vyžaduje zákon o potravinách a jak bylo upřesněno judikaturou. Dalším z takových aspektů je i možnost použití libovolné váhy při kalkulaci výsledné ceny pro zákazníka, neboť to zvyšuje riziko kontaminace, jelikož nelze zcela vyloučit pochybení při manipulaci s prodávanými potravinami, nesprávné zabalení sýrů, nedůkladné vyčištění používaných vah apod. Skutečnost, že se pro krájení některých sýrů používají specifické nože, pak sama o sobě nenaplnuje podmínku technologického oddělení, pokud jsou některé z jiných nástrojů či pomůcek společné pro více částí prodejny (např. lopatky, vidličky).

[33] Tvrzení stěžovatelky, že personální oddělení prodejního úseku lze zajistit i použitím jiného náčiní jedinou osobou, která dodrží veškeré hygienické požadavky, popřípadě dojde v mezidobí k řádné desinfekci nástrojů, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Je totiž toho názoru, že používání různých zástěr, rukavic či jiných pomůcek není kritériem pro posuzování podmínky personálního oddělení, nýbrž se vztahuje k posuzování podmínky technologického oddělení prodejního úseku. Existence technologického oddělení prodejního úseku by totiž měla být hodnocena se zřetelem k veškerým nástrojům, prostředkům, pomůckám, zařízením či strojům, které jsou používány personálem prodejny zejména při obsluze zákazníků a úpravě potravin. Stěžovatelka svým tvrzením nezpochybnila neexistenci personálního oddělení pultu se sýry, ale naopak ji potvrdila, jelikož sama připustila, že v prodejně žalobkyně může docházet k situacím, kdy jediná osoba obsluhuje jednoho zákazníka napříč prodejním sortimentem. K tomu je však nutno poznamenat, že pokud prodavačka kupříkladu vymění použité jednorázové rukavice za typově stejné (čisté), které jsou určeny pro veškerý personál dané prodejny, není tím zjevně naplněna podmínka technologického oddělení.

[34] Nejvyšší správní soud má za to, že z řízení před správními soudy nevyplývalo zřetelné personální oddělení pultu se sýry od zbytku prodejny žalobkyně. Stěžovatelka během ústního jednání před krajským soudem nenamítala nic proti tvrzení jednatele žalobkyně o tom, že může docházet k situacím, kdy jediná prodavačka obsluhuje jednoho

zákazníka napříč prodejním sortimentem, a že jedna prodavačka může krájet maso a následně sýry. V kasační stížnosti nicméně namítala, že nejde o situaci obvyklou, typovou. Nejvyšší správní soud je naproti tomu přesvědčen, že se nejedná o nic tak výjimečného, že by bylo vyloučeno zahrnout takovou situaci do rámce úvah nad tím, jak bylo snadné, či naopak komplikované až nepravděpodobné přiblížit k sobě rizikové a ostatní potraviny v souvislosti s chováním personálu prodejny. Každý, kdo občas nakupuje, podobnou situaci velmi pravděpodobně sám zažil.

[35] S námitkou stěžovatelky, že výkyvy v počtu zákazníků či dostatečnost personálního vybavení provozovny nemohou být pro existenci prodejních úseků rozhodné, Nejvyšší správní soud bezesbýtku souhlasí. Požadavek na jakousi stabilitu v nahlížení na prodejní prostor z hlediska určení věcné příslušnosti orgánu státního dozoru totiž předznamenává, že stěžejní budou právě ty stálé prvky, které určují celkové uspořádání prodejny a základní rysy jejího provozu. Kritérium personální je proto pouze doplňkové a závěr o naplnění definice prodejního úseku nemůže spočívat pouze na jeho hodnocení.

[36] Argumentaci stěžovatelky (zejména na straně 6 odst. 2 kasační stížnosti) vztahující se k samotnému deliktu je třeba zcela odmítnout. Věcná příslušnost orgánu státního dozoru nemá vyplynout až z výsledků kontroly – pořadí je právě opačné. Stěžovatelka se snažila zpochybnit argument, že v prodejně je možné použití váhy určené pro syrové maso na vážení sýrů, což zvyšuje riziko kontaminace, když uvedla, že kdyby žalobkyně předmětné sýry řádně označila údajem o hmotnosti, odpadl by zcela důvod pro přebíhání prodavaček mezi váhami při větším počtu zákazníků. Věcnou příslušnost ke kontrole dodržování předpisů o označování potravin je třeba určit nejdříve. Není pochyb o tom, že stěžovatelka je k takové kontrole plně kompetentní, nicméně její zjištění mohou mít relevanci, jen pokud je splněn předpoklad, že v této věci byla povolána učinit kontrolní zjištění a učinit z nich právní závěry o (ne)závadnosti postupu žalobkyně při označování potravin.

[37] Fotografie posuzované prodejny i tvrzení účastníků řízení svědčí o tom, že jednotlivé části prodejny na sobě nejsou zcela nezávislé. Pult se sýry, který je propojen s ostatními pulty skrze jeden chladicí systém a který je oddělen od pultů s potravinami vyjmenovanými v § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách jen rohovým pultem s nabídkou sýrů a pomazánek (viz také předchozí zrušený rozsudek krajského soudu ze dne 25. 10. 2013, č. j. 30 A 121/2011 - 101), nelze považovat za prodejní úsek ve smyslu citovaného zákona za situace, kdy je riziko kontaminace zvýšeno tím, že jediná osoba může připravovat jak sýry, tak rizikové potraviny nebo může s uvedenými potravinami současně manipulovat při obsluze zákazníka. Prodejní úsek ve smyslu citovaného zákona musí vykazovat daleko větší míru samostatnosti tak, že se riziko případné kontaminace blíží nule.

[38] Množství a struktura argumentů, jejichž prostřednictvím se stěžovatelka pokoušela přesvědčit správní soudy o tom, že část provozovny žalobkyně, kde byly nabízeny k prodeji kontrolované sýry, lze považovat za prodejní úsek ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu (tedy takový prodejní prostor, jenž lze postavit na roveň samostatné prodejně), samy směřují k závěru, že o takovou oddělenou část v této věci nešlo. Splnění kritérií pro určení, který orgán státního dozoru je kompetentní k provedení

pokračování

kontroly určitého typu potravin, by totiž mělo být buďto zjevné, nebo velmi jednoduše seznatelné již v prvních okamžicích po vstupu do provozovny. Košaté úvahy o naplnění či nenaplnění jednotlivých prvků tvořících obsah zákonného pojmu „prodejní úsek“, jež by osoby provádějící kontrolu měly na pozadí námitek kontrolovaného subjektu pokaždé vést, totiž oddalují plnění skutečného účelu přítomnosti pracovníků kompetentního orgánu (Státní zemědělské a potravinářské inspekce nebo Státní veterinární správy), kterým je kontrola dodržení konkrétních povinností stanovených potravinovým právem a případné uložení nápravných opatření či sankce za jejich porušení. Ve výsledku je tedy pro řádný výkon státního dozoru i zachování práv kontrolovaných osob prospěšnější, bude-li akceptován výklad dávající důraz na základní tezi, že samostatný prodejní úsek je (téměř) totéž co samostatná prodejna, jen je umístěn „pod jednou střechou“ s dalšími takovými prodejními úseky. Jinými slovy, každý takový úsek je ve výrazné většině kritérií zcela samostatný, soběstačný a oddělený od dalších prodejních sekcí v blízkosti. Na první pohled (pro zákazníka i kontrolora) neviditelné společné prvky (např. stejný vlastník, společné účetnictví, klimatizace, odpadové hospodářství, zdroj energie apod.) nevytvářejí takové pouto s blízkými prodejními prostory, že by musely být považovány společně za jedinou prodejnu, i když např. není vyloučeno, že personální potíže jednoho úseku vyřeší provozovatel dočasným přesunem zaměstnance odjinud. Naplnění judikaturou stanovených kritérií by mělo být posuzováno komplexně, což se zřetelem na to, co bylo uvedeno shora, laicky vyjádřeno, může být shrnuto takto: „když něco vypadá, že je to součást jediné prodejny, tak to pravděpodobně její součástí je“ (a podobně, působí-li např. v rámci supermarketu určitý prodejní prostor jako samostatná prodejna, jde s ohledem na společné umístění s ostatními rovnocennými „prodejny“ o samostatný prodejní úsek, od samostatné prodejny se podstatně neodlišující, byť se nachází pod společnou střechou s jinými).

[39] Pravidla pro eliminaci, či spíše minimalizaci rizika kontaminace zahrnuta v různých „hygienických balíčcích“ a nastavených postupech pro nakládání s rizikovými potravinami jsou úplně stejně přísná jak pro prodejní úseky, tak pro nerozdělené prodejny. Právní předpisy obsahují kontrolní mechanismy a sankce za porušení pravidel, přičemž zákon o potravinách neukládá orgánům státního dozoru pouze sledovat předcházení kontaminaci živočišných produktů částčkami z rizikových čerstvých potravin, ale i dodržování celé řady dalších povinností, jako je např. správné označování balených či nebalených potravin. Ač jsou Státní zemědělská a potravinářská inspekce a Státní veterinární správa v kompetencích tohoto typu rovnocenné, dává smysl, když u prodejních sekcí, jež mají něco relevantně společného s prostory, kde se upravují syrové potraviny uvedené v § 16 písm. b) bod 2, je založena věcná příslušnost veterinární správy, neboť rizika spojená se specifiky masa, mléka, ryb, drůbeže, vajec nebo zvěřiny jsou právě její doménou.

[40] Pro tuto konkrétní věc tedy lze uzavřít, že fyzická blízkost jednotlivých chladicích zařízení, v nichž jsou umístěny různé „rizikové“ potraviny (ač oddělených odstupem několika centimetrů), společné chlazení pro vizuálně souvislé pulty, nikoli výjimečné obsluhování jediným pracovníkem na více úsecích, přinejmenším některé společné nástroje – to všechno ve svém souhrnu vede přesvědčivě k závěru, že předmětný prostor, kde bylo nabízeno k prodeji kontrolované zboží, samostatným prodejním úsekem není, proto je správný závěr krajského soudu, že věcná působnost stěžovatelky je vyloučena. Napadený rozsudek tedy nespočívá na nesprávném posouzení právní otázky.

V. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[42] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně byla naopak úspěšná. Náklady řízení žalobkyně tvoří mimosmluvní odměna jejího zástupce podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Soud proto přiznal žalobkyni částku 3100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v podání vyjádření [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a dále částku 300 Kč jako paušální náhradu výdajů s tímto úkonem spojenou (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy žalobkyni na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 3400 Kč. Protože advokát žalobkyně v řízení před krajským soudem doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést [§ 47 odst. 1 písm. a) a § 47 odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty], a to o 714 Kč. Celková náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tedy činí 4114 Kč. Tuto částku je stěžovatelka povinna zaplatit žalobkyni na účet advokáta do 30 dnů od právní moci rozsudku.

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

V Brně dne 22. července 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu