



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **M. S.**, zastoupený JUDr. Lucií Madleňákovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Nádražní 381/9, Mohelnice, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky - Věznice Mírov**, se sídlem Mírov 27, na ochranu před nezákonnými zásahy žalované, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 14. 12. 2021, č. j. 60 A 53/2021-71,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Ustanovené zástupkyni žalobce JUDr. Lucii Madleňákové, Ph.D., advokátce, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“) domáhal určení, že se žalovaná dopustila nezákonných zásahů tím, že mu jako odsouzenému vykonávajícímu trest odnětí svobody podala ve dnech 23. 3. 2021, 25. 3. 2021 a 1. 4. 2021 balenou šunkovou pěnu bez vyznačení data výroby a data spotřeby,

složení a nutričních hodnot, a dále mu dne 6. 4. 2021 podala balený neoznačený tvaroh bez vyznačení data výroby, data spotřeby, složení a nutričních hodnot, čímž porušila jeho práva na informace a ochranu zdraví.

[2] Krajský soud žalobu zamítl. Podle krajského soudu nešlo o nezákonné zásahy, neboť neuvedení údajů o složení a datu použitelnosti na obalech potravin předaných žalobci bylo v souladu s právními předpisy, protože tyto údaje musely být uvedeny pouze na hromadných baleních, v nichž byly potraviny dodány věznicí. Žalobce měl možnost se s kýženými informacemi o potravinách seznámit, avšak odmítl ji využít.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „napadený rozsudek“ a „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatel namítá, že se krajský soud nevypořádal s námitkou, že jemu podávané potraviny chemicky zapáchaly. Jejich podáváním žalovaná porušila § 3 odst. 1 písm. q) bod 5 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále „zákon o potravinách“), a dopustila se tak nezákonného zásahu.

[5] Podle stěžovatele krajský soud nesprávně odmítl vyslechnout navrhované svědky, neboť zápach z potravin nebylo možno prokazovat jinak než svědeckými výpověďmi.

[6] Nezákonnost zásahů spočívá podle stěžovatele i v porušení čl. 2 odst. 2 písm. e), čl. 8 odst. 7 písm. b) a čl. 12 odst. 2 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004 (dále jen „Nařízení“). Jelikož se za balenou potravinu považuje potravina, u níž bez otevření nebo výměny obalu nelze změnit její obsah, má stěžovatel za to, že šunkovou pěnu ve střívku je nutno považovat za balenou potravinu, neboť bez otevření střívka nelze změnit obsah či množství potraviny. Proto na její etiketě musí být uvedeny všechny požadované informace.

[7] Stěžovatel rovněž namítá, že krajský soud se sice ohledně otázky, zda jemu podávané potraviny měly mít na svém obalu povinné informace, ztotožnil s právním názorem ředitele žalované, avšak sám úvahu o rozhodné právní otázce neprovedl a ani neodkázal na konkrétní ustanovení, ze kterých by tento závěr měl vycházet.

[8] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její zamítnutí. Podle ní jednání popsáná v žalobě nezákonnými zásahy nebyla, neboť neuvedení údajů o složení a datu použitelnosti na obalech potravin předaných stěžovateli bylo v souladu s právními předpisy, protože tyto údaje musely být uvedeny pouze na hromadných baleních, v nichž byly tyto potraviny dodány žalované.

pokračování

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je včasná a projednatelná.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatel předně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, ve kterých pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Krajský soud nemá povinnost reagovat na každou dílčí žalobní argumentaci (a v žalobě obecně zmíněné tvrzení) a tu obsáhle vyvrátit. Úkolem soudu je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. např. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19).

[12] Ač stěžovatel opravdu v textu žaloby zmínil, že potraviny chemicky zapáchaly a krajský soud se tomuto tvrzení v odůvodnění nevěnoval, nezakládá to vadu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Řízení ve správním soudnictví je plně ovládáno zásadou dispoziční, a soud tak nemůže rozhodnout nad rámec petitu nebo mimo něj. Stěžovatel ve své žalobě i jejích doplněních uvedl k poskytování stravy ve věznici řadu tvrzení různého stupně obecnosti, nicméně v žalobním petitu nezákonné zásahy specifikoval tak, že spočívaly v podání šunkové pěny a tvarohu bez označení data výroby a spotřeby, složení a nutričních hodnot. Určení, že se jednalo o nezákonné zásahy i z důvodu zápachu potravin, resp. jejich nepoživatelnosti, se nedomáhal. Proto krajský soud nepochybil, když se tvrzením o zápachu potravin nezabýval.

[13] Důvodná rovněž není námitka týkající se neprovedení výslechu svědků, neboť ti měli podle stěžovatele svou výpověď potvrdit pouze to, že jim byly v konkrétní dny podány potraviny bez údajů na obalu, což ale v této věci nebylo sporné. A jak již bylo uvedeno výše, i kdyby měli svou výpověď dokládat zápach potravin, krajský soud se tímto tvrzením stěžovatele s ohledem na formulaci žalobního návrhu neměl důvod zabývat.

[14] Stěžovatel dále namítá, že šunkovou pěnu lze podle Nařízení považovat za balenou potravinu, a ta tedy měla mít na svém obalu uvedené povinné informace.

[15] Krajský soud naopak uzavřel, že na šunkovou pěnu je třeba pohlížet jako na potravinu nebalenou, jelikož je poskytovateli stravovacích služeb dodávána v technologických obalech, takže postačí uvedení údajů na hromadném balení (obalu) a strážníkovi jsou pak tyto údaje zpřístupněny pouze v případě potřeby, což bylo splněno.

[16] Podávání stravy odsouzeným při výkonu trestu odnětí svobody „je *faktickým jednáním věznice vůči odsouzenému v rámci výkonu vrchnostenské veřejné správy nad odsouzenými, a proto neposkytnutí takové stravy, jakou předepisuje zákon, může být podle své povahy nezákonným zásahem*“ (rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2020, č. 2 As 280/2019 - 20, č. 4032/2020 Sb. NSS). S krajským soudem je třeba souhlasit, pokud

obecně připustil, že rovněž v žalobě tvrzená absence informací o poskytovaných potravinách teoreticky mohla být jako nezákonný zásah správního orgánu vyhodnocena. I při poskytování informací o potravinách podávaných při hromadném stravování totiž věznice vystupuje vůči odsouzeným z pozice orgánu veřejné moci a děje se tak v rámci výkonu veřejné správy.

[17] Stěžovatel má jako každý jiný spotřebitel právo na to, aby mu byly poskytnuty takové údaje, jaké strážníkům v zařízení společného stravování podle závazných právních předpisů poskytovány být mají. Označování potravin je oblastí, která je silně harmonizována na úrovni práva EU, a vnitrostátní pravidla musejí být v souladu s těmi unijními. Cílem je ochrana spotřebitelů tím, že budou moci vybírat (konzumovat) výrobky se znalostí věci.

[18] Předmětem sporu v tomto případě je, zda žalovaná do práv stěžovatele zasáhla tím, že mu neposkytla informace o potravinách, na které měl právo. Krajský soud svůj závěr, že k nezákonnému zásahu nedošlo, stavěl na předpokladu, že na umělém střívkku obsahujícím stěžovateli podanou šunkovou pěnu žádné informace být nemusely, neboť se jedná o potravinu nebalenou. Umělé střívkko nepovažoval za obal, který měl povinné údaje obsahovat.

[19] Nejvyšší správní soud shledal, že úvaha krajského soudu, zda je předmětná šunková pěna ve smyslu Nařízení balenou, či nebalenou potravinou, není náležitě odůvodněna. Krajský soud dostatečně nevysvětlil, na základě kterých konkrétních ustanovení Nařízení zaujal právní názor souhlasící s vyjádřením ředitele věznice, že postačí uvedení povinných údajů na hromadném balení. V odstavci 14 napadeného rozsudku pouze obecně uvedl, že problematiku označování potravin upravuje vedle zákona o potravinách také Nařízení. Odkázal na čl. 8 odst. 6 Nařízení, který pojednává o poskytování informací o nebalených potravinách. Učinil tak, aniž předtím uvážil, jestli je šunková pěna nebalenou potravinou ve smyslu Nařízení. To dovodil pouze z vnitrostátního předpisu, konkrétně vyhlášky č. 69/2016 Sb., o požadavcích na maso, masné výrobky, produkty rybolovu a akvakultury a výrobky z nich, vejce a výrobky z nich (dále jen „vyhláška“). Nařízení však definici balené potravin obsahuje [čl. 2 odst. 2 písm. e)], takže nelze čerpat toliko z vyhlášky.

[20] V důsledku chybějícího jednoznačného podřazení šunkové pěny pod definici balené, či nebalené potravin, není z napadeného rozsudku ani jasné, zda stačilo, aby informace o složení a datu použitelnosti šunkové pěny byly uvedeny na hromadném balení, v němž byly jednotlivé porce dodány žalované výrobcem, nebo měly být přímo na plastovém střívkku, v němž se potravina dostala ke stěžovateli.

[21] Stěžovatel v žalobě zdůrazňoval, že má jako osoba ve výkonu trestu odnětí svobody sníženou možnost volby, jaké jídlo bude konzumovat, a žalovaná může snadno zneužít svého postavení a nabízet mu potraviny zdravotně závadné. Jelikož si může vybrat pouze to, zda bude jíst podávané jídlo nebo bude trpět hladu, je potřeba, aby byl dostatečně informován o tom, zda jídlo splňuje elementární zdravotní předpoklady.

pokračování

[22] V rozsudku ze dne 6. 3. 2015, č. j. 4 Azs 256/2014-29, č. 3253/2015 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl následující: „*Pokud by totiž Nejvyšší správní soud akceptoval názor stěžovatele, že jakákoli činnost státních orgánů vůči osobě, která je na základě zákona rozhodnutím příslušného orgánu omezena na svobodě, je výkonem veřejné moci, vůči které by se mohla bránit žalobou dle s. ř. s., vedlo by to ke zcela absurdním závěrům, kdy by správní soudy např. musely přezkoumávat i lékařem zvolený způsob léčby, výběr léků, ale i jiné běžné soukromoprávní vztahy. Určujícím je tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu to, čemu se žalobce podanou žalobou brání, čeho chce dosáhnout, nikoli to, zda je omezen na svobodě.*“ (bod 11, důraz dodán).

[23] Stěžovatel spatřuje nezákonný zásah žalované v tom, že mu podala ke spotřebě potravinu, která na plastovém střívků obalujícím jednotlivou porci nenesla označení, které podle právních předpisů mít měla. Že mu byly tytéž informace dostupné jinak, nezpochybnil.

[24] Jak již bylo uvedeno výše, pravidla pro označování potravin jsou obsažena jak v unijních předpisech (Nařízení je závazné a přímo použitelné), tak ve vnitrostátní právní úpravě (zejména v zákoně o potravinách). Státní dozor nad dodržováním povinností vyplývajících pro provozovatele potravinářských podniků z přímo použitelného předpisu Evropské unie v oblasti společného stravování vykonávají v rámci svých působností inspektoráty Státní zemědělské a potravinářské inspekce a Krajské hygienické stanice jako orgány ochrany veřejného zdraví (§ 16 odst. 9 zákona o potravinách). Ty jsou oprávněny provádět kontroly a v případě, že shledají porušení povinností naplňující znaky přestupku (§ 17 zákona o potravinách), i ukládat sankce. Kontroly i sankční řízení však provádějí z úřední povinnosti, nikoli na žádost, nicméně stěžovatel jako spotřebitel k tomu může podat podnět. Účastníkem případného sankčního řízení se však nestává. Na zahájení takového řízení nemá veřejné subjektivní právo, proto se toho nemůže domáhat ani cestou zásahové žaloby (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39).

[25] Protože ani běžný spotřebitel, jehož možnost volby při koupi potraviny není omezena tím, že je odkázán na poskytování stravovacích služeb konkrétním subjektem (vězeňským zařízením při výkonu trestu odnětí svobody), se nemůže cestou zásahové žaloby domoci závazného konstatování o tom, zda byla porušena některá povinnost stanovená podnikem, který provozuje stravovací službu, nelze dovodit takové oprávnění ani ve prospěch stěžovatele. Fakticky by tím totiž byly obcházeny kompetence státního dozoru svěřené Státní zemědělské a potravinářské inspekci a hygienickým stanicím k ochraně objektivní zákonnosti. Zjištění, zda k takovému porušení postupem žalované provozující stravovací službu dochází, je v gesci těchto správních orgánů a soud nemůže být tím, kdo tuto otázku posoudí primárně sám (může však případně přezkoumat zákonnost jejich rozhodnutí).

[26] Pro úvahu, zda se žalovaná dopustila vůči stěžovateli nezákonného zásahu, je v nyní projednávaném případě podstatné, že informace, jejichž absenci stěžovatel přímo na obalu šunkové pěny postrádal, byly k dispozici u provozního pracovníka stravování a výživy žalované a stěžovateli byly nabídnuty k seznámení. To v napadeném rozsudku konstatoval i krajský soud a kasační stížnost se vůči tomu nijak nevymezila. Stěžovatel se s těmito

informacemi ovšem odmítl seznámit. K zásahu do jeho práva na informace, jehož účelem je zajistit, aby byl spotřebitel správně informován a chráněn, pokud jde o vlastnosti a zdravotní nezávadnost potraviny, tedy zcela jistě nedošlo. Stěžovatel se fakticky domáhal pouze konstatování, že je nezákonným zásahem žalované do jeho práva na informace o potravinách to, že mu byly informace poskytnuty (nabídnuty) jiným způsobem, než vyžadují právní předpisy. Že mu žádané informace nebyly zpřístupněny vůbec, netvrdil. Subjektivní právo stěžovatele, aby se mu dostalo informací, na něž má jako spotřebitel podle předpisů potravinového práva nárok, nebylo porušeno. Nebyla tak splněna podmínka důvodnosti zásahové žaloby, a to zkrácení stěžovatele na jeho právech (§ 82 s. ř. s.). Na dodržování povinnosti podávat informace spotřebitelům způsobem souladným se zákonem (u balených potravin jejich uvedením přímo na obalu), dohlíží příslušné orgány státního dozoru, nicméně pro účely nyní projednávané věci není podrobnějšího rozboru pravidel označování potravin třeba.

[27] Krajský soud sice neuvedl přezkoumatelným způsobem, z čeho dovodil, že na střívků se šunkovou pěnou nemusely být požadované informace o datu výroby a datu spotřeby, složení a nutričních hodnotách umístěny, nicméně to nebylo pro závěr, zda se žalovaná dopustila nezákonného zásahu vůči stěžovateli, zásadní. Rozhodující zůstává, že se stěžovatel s těmito informacemi měl možnost seznámit jinak. Závěr krajského soudu, že o nezákonný zásah nešlo, na podkladě důvodů, které Nejvyšší správní soud doplnil zejména v odst. [24] až [26], ob stojí.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[28] Nejvyšší správní soud pro výše uvedené kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[29] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalované v tomto řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, jejich náhradu jí proto soud nepřiznal.

[30] Stěžovateli byla usnesením krajského soudu zástupkyní ustanovena JUDr. Lucia Madleňáková, Ph.D., advokátka. V takovém případě platí její odměnu včetně hotových výdajů stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). V řízení o kasační stížnosti přiznal kasační soud ustanovené zástupkyni odměnu za jeden úkon právní služby, a to sepsí kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], za který jí náleží odměna ve výši 3 100 Kč (§ 7 bod 5 aplikovaný na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu) a 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Jelikož je advokátní kancelář, v níž je ustanovena zástupkyně advokátkou, plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o tuto daň ve výši 21 %. Celkem tedy Nejvyšší správní soud přiznal ustanovené zástupkyni odměnu za zastupování ve výši 4 114 Kč. Částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

pokračování

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

V Brně dne 31. května 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu