

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s.r.o.,** se sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, zast. JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou, se sídlem Štupartská 4, Praha 1, proti žalované: **Státní veterinární správa,** se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 Ca 158/2009 – 76,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Obsah napadeného rozhodnutí žalované

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 26. 3. 2009, č. j. RED/2044/2008, bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „správní řád"), zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Karlovarský kraj (dále též „správní orgán prvního stupně") ze 25. 9. 2008, č. j. KVSK-KV-HYG/100P/4680/2008, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla žalobkyni 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 účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon o potravinách"), uložena pokuta ve výši 15 000 Kč, a to za správní delikt podle § 17a odst. 1 písm. e) zákona o potravinách, tj. označení potraviny v rozporu s § 7 zákona o

potravinách. Tohoto správního deliktu se žalobkyně dopustila tím, že dne 30. 5. 2008 při kontrole provedené v době od 8:30 do 10:00 hod. v provozovně NOVÁK maso-uzeniny na adrese Západní 1/521, Karlovy Vary, nabízela k prodeji v prodejní vitríně sýry zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele do potravinářské fólie, aniž by tyto byly označeny údaji vymezenými v § 7 zákona o potravinách. Správní orgán prvního stupně současně stanovil splatnost a podmínky úhrady pokuty a uložil žalobkyni povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1000 Kč.

[2] V odůvodnění rozhodnutí žalovaná věnovala pozornost rozboru skutkových zjištění, zdokumentovaných rovněž pomocí fotografií, které byly pořízeny během kontroly a připojeny k protokolu o kontrolním zjištění, totiž že v předmětné provozovně byly v chladírně umístěny sýry v originálním (velkoobchodním) balení a předkrájené plátky a výseče těchto sýrů obalené potravinářskou fólií. Sýry byly krájeny na plátky a výseče na nářezáku v prodejní části provozovny, překryty potravinářskou fólií a uloženy do prodejní vitríny nebo do chladírny pro sýry; v prodejní vitríně byly uloženy sýry obalené potravinářskou fólií, a to bez označení. Žalobkyně z originálních balení sýrů v provozovně krájela plátky a výseče, které balila po jednotlivých porcích do strečové potravinářské fólie a tyto jednotlivě zabalené porce bez jakéhokoli označení každého jednotlivého balíčku nabízela v prodejní vitríně k prodeji spotřebitelům. Tím porušila § 7 zákona o potravinách.

[3] Co do věcné příslušnosti orgánů veterinární správy žalovaná poukázala na § 16 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách a relevantní ustanovení zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), v tehdy platném znění (dále jen „veterinární zákon“). Neztotožnila se s tvrzením žalobkyně o nečitelnosti kontrolního protokolu a pochybení neshledala ani co do nepředložení písemného pověření k provedení kontroly, když příslušný veterinární inspektor se prokázal služebním průkazem. Poukázala na to, že pro naplnění povinností podle § 7 zákona o potravinách je irelevantní způsob prodeje, tedy zda se v daném případě jednalo o obslužný či samoobslužný prodej sýrů; příslušné informace musí být v obou případech umístěny přímo na zboží, resp. jeho obalu (strečové fólii), přičemž nepostačí informování kupujícího jiným způsobem, např. cedulkou u zboží, informační tabulí či pokladním blokem. Odmítla interpretaci, že žalobkyně prodává sýry jako nebalené potraviny ve smyslu § 8 zákona o potravinách; sýry jsou porcovány bez přítomnosti zákazníka a samostatně zabaleny do fólie (obaleny ze všech stran), nikoli fólií pouze překryty, a jedná se proto o balenou potravinu ve smyslu § 2 písm. e) vyhlášky č. 113/2005 Sb., o způsobu označování potravin a tabákových výrobků, v tehdy platném znění (dále jen „vyhláška č. 113/2005 Sb.“), jakož i § 5 zákona o potravinách. Výši uložené pokuty a její odůvodnění provedené správním orgánem prvního stupně žalovaná shledala zcela v souladu s kritérii § 17i odst. 2 zákona o potravinách, jakož i § 68 odst. 3 správního řádu.

II.
Řízení před městským soudem

[4] Proti rozhodnutí žalované se žalobkyně bránila žalobou ze dne 8. 6. 2009, ve které navrhla, aby soud vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí, popř. toto zrušil pro nezákonnost a žalované uložil povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení. Namítala, že

v projednávané věci se nejednalo o samoobslužný prodej, neboť zákazník sýr obdrží teprve po jeho objednání, zvážení a zaplacení; jedná se o pultový prodej ve smyslu § 8 odst. 2 zákona o potravinách. Správní řízení bylo vedeno vzdor absenci věcné příslušnosti orgánů veterinárního dozoru, a to z důvodu její duplicity se Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí. Podotkla, že označení každého jednotlivého balení sýra údaji podle § 7 zákona o potravinách by naopak vedlo k nižší ochraně spotřebitele, neboť tyto údaje by byly na rozdíl od žalobkyní prováděného označení méně zřetelné. Ustanovení § 7 navíc na rozdíl od § 6 odst. 1 zákona o potravinách nevyžaduje vyznačení příslušných údajů přímo na obalu zboží. Namítala nečitelnost kontrolního protokolu, jakož i nedostatky jeho obsahu. Výklad zákona provedený žalovanou je podle ní v rozporu s předlohami evropského potravinového práva. Rozporovala nesprávný výklad a aplikaci pojmu obal ve vztahu k předmětným porcím sýra. V této souvislosti poukázala na čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2000/13/ES, o sbližování právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „směrnice č. 2000/13“), a závěry rozsudku Soudního dvora ze dne 13. 4. 2003, věc C-229/01 *Susanne Müller,* a navrhla předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Namítala rovněž nedostatečnost odůvodnění výše uložené pokuty.

[5] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 Ca 158/2009 – 76, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku nejprve konstatoval, že v projednávané věci byla dána pravomoc (věcná příslušnost) orgánů veterinární správy, a to na základě § 14 odst. 1 písm. b) a § 16 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o potravinách; duplicita dozoru je vyloučena ustanovením § 16 odst. 1 písm. c) bod 1 téhož zákona. Kontrolní protokol shledal dostatečně čitelným a obsahujícím údaje podle § 15 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v tehdy platném znění, přičemž veterinární inspektor provádějící kontrolu se v souladu s ustanovením § 53 veterinárního zákona prokázal služebním průkazem.

[6] Co do vlastního posouzení vyšel městský soud ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 7 As 34/2008 – 181, a dospěl k závěru, že na projednávanou věc nebylo možno aplikovat § 8 zákona o potravinách, neboť se jednalo o prodej zabalených sýrů, tedy nikoliv potravin nebalených; rovněž z fotodokumentace pořízené při kontrole plyne, že k prodeji byly nabízeny naporcované výseče sýrů, kdy každé jednotlivé balení bylo zabaleno potravinářskou folií, která znemožňovala změnu obsahu bez otevření či změny obalu (fólie). Jednalo se tak o balenou potravinu ve smyslu § 2 písm. e) vyhlášky č. 113/2005 Sb., přičemž totožnou úpravu obsahuje i čl. 1 odst. 3 písm. b) směrnice č. 2000/13, jakož i čl. 2 odst. 2 písm. e) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále jen „nařízení č. 1169/2011“), které s platností od 12. 12. 2011 nahradilo směrnici č. 2000/13. Na posouzení věci nemůže podle městského soudu nic změnit, pokud následně dojde k zásahu do obalu prodavačem, který na žádost zákazníka uzpůsobí množství sýra; rozhodné je, že spotřebiteli je nabízen sýr v obalu, jenž brání volnému přístupu k potravině. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nabízela k prodeji spotřebitelům jednotlivé porce tvrdého sýra, každou zvlášť zabalenou průsvitnou potravinářskou fólií mimo provozovnu výrobce, byla povinna každou jednotlivou potravinu označit údaji uvedenými v § 7 zákona o potravinách; z účelu ustanovení přitom vyplývá, že tyto údaje je nutno uvést na obalu

každé zabalené potraviny, tedy v daném případě na každém balení sýra, což potvrzuje i znění § 2 písm. a) a § 3 odst. 1 vyhlášky č. 113/2005 Sb.

[7] Městský soud neshledal rozpor napadeného rozhodnutí s předlohami evropského potravinového práva, zejména čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice č. 2000/13, a neshledal proto ani podmínky pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Argumentaci rozsudkem Soudního dvora ze dne 13. 4. 2003, věc C-229/01 *Susanne Müller*, neshledal přiléhavou. Nemohl se blíže zabývat námitkou směřující do odůvodnění výše pokuty, neboť žalobkyně se v tomto směru omezila pouze na obecné konstatování svého nesouhlasu s postupem žalované; tvrzení žalobkyně uvedená v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se přitom nestávají součástí žaloby jen proto, že na ně žalobkyně v obecné rovině odkázala. Poukázal nicméně na relevantní části odůvodnění napadeného rozhodnutí a konstatoval, že výše pokuty byla správními orgány obsáhle odůvodněna. Co do nové úpravy nařízením č. 1169/2011 městský soud poukázal na čl. 2 odst. 2 písm. e) a j) a čl. 12 odst. 2 tohoto nařízení a konstatoval, že právní úprava se v relevantních otázkách neliší od předcházející právní úpravy směrnicí č. 2000/13; toto nařízení bylo mimoto přijato teprve po vydání napadeného rozhodnutí. Neztotožnil se ani s námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro absenci vypořádání odvolacích námitek žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť žalovaný se s odvolacími námitkami řádně a obsáhle vypořádal.

III.
Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[8] Proti rozsudku Městského soudu v Praze se žalobkyně (dále též „stěžovatelka") bránila kasační stížností ze dne 25. 6. 2012, ve znění doplnění kasační stížnosti ze dne 9. 8. 2012, podanou 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."), ve které navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil v celém rozsahu a věc vrátil městskému soudu k novému řízení. Namítala, že výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je nepřezkoumatelný, neboť v něm není dostatečně určitě vyjádřeno, že by informace podle § 7 zákona o potravinách měly být umístěny na každé jednotlivé porci sýra. Stěžovatelka je přesvědčena, že § 7 tuto povinnost neukládá, přičemž nejednoznačnost úpravy nelze přičítat k tíži stěžovatelky jako adresáta právní normy. Vyložila, že v projednávané věci byla situace taková, že sám spotřebitel sdělí prodavači, jaké množství sýra si přeje, přičemž odpovídající porce mu může být i zvlášť navážena; zboží se váží teprve na základě objednávky a zákazník k němu dostává tištěnou stvrzenku. V této souvislosti polemizovala se skutkovými závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2009, č. j. 7 As 62/2008 – 128.

[9] Stěžovatelka zdůraznila, že na rozdíl od jiných obchodních řetězců se v projednávané věci nejednalo o samoobslužný prodej, přičemž prodejní vitrína byla přístupná pouze ze strany prodavače, což bylo doloženo i při demonstraci způsobu prodeje při jednání před městským soudem. Viditelné uvedení příslušných údajů na velkých popiskách je v zájmu spotřebitele, neboť je mimo jiné zřetelnější, než uvedení informací na každém jednotlivém balení sýra. V projednávané věci se podle ní jednalo o prodej nebalených sýrů, které jsou krájeny z velkoobchodních balení a jejichž trvanlivost určil

výrobce, a takto je o ní informován i spotřebitel. Strečovou fólii nelze podle stěžovatelky považovat za skutečný obal, neboť zboží v ní není vakuově zabaleno a stěžovatelce nic nebrání zboží kdykoli přebalit do jiné (nové) fólie. Stěžovatelka má za nepřezkoumatelný závěr městského soudu, že požadované údaje podle § 7 zákona o potravinách je nutné uvést na obale každé zabalené potraviny, tedy v daném případě na každém balení sýra. V § 7 zákona o potravinách (na rozdíl od § 6 odst. 1 téhož zákona) mimoto není výslovně požadováno, že by provozovatel potravinářského podniku byl povinen potravinu označit na obalu určeném pro spotřebitele.

[10] Stěžovatelka dále namítala, že rovněž evropské potravinové právo, k jejímuž provedení byla předmětná tuzemská právní úprava přijata, vychází z toho, že informace nemusí být uvedeny přímo na každé jednotlivé potravině; v tomto duchu podle ní vyznívají závěry rozsudku Soudního dvora ze dne 13. 4. 2003, věc C-229/01 *Susanne Müller,* a směrodatný je i bod 4 preambule a čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice č. 2000/13; pakliže by § 7 zákona o potravinách měl být interpretován v tomto směru, byl by v rozporu s předlohou v evropském právu. Vzhledem k tomu, že v protokolu z jednání před městským soudem nebyla zachycena demonstrace způsobu prodeje, navrhla, aby ve věci bylo nařízeno jednání, kde by byl tento důkaz proveden znovu. Současně navrhla, aby byla ohledně sporné otázky předložena předběžná otázka Soudnímu dvoru. Městský soud se podle ní nevypořádal s dalšími žalobními námitkami, konkrétně procesními nedostatky rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jakož i nedostatky odůvodnění výše pokuty.

[11] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV.
Posouzení zákonných náležitostí kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost podle § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle písm. a) tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“* Podle písm. b) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“* Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,*

popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

[14] Podle § 109 odst. 2 s. ř. s. „*o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. Považuje-li to za vhodné nebo provádí-li dokazování, nařídí k projednání kasační stížnosti jednání.*“ Vzhledem k tomu, že to Nejvyšší správní soud s ohledem na povahu věci nepovažoval za potřebné a ani neprováděl dokazování, nenařídil k projednání kasační stížnosti jednání a rozhodl o ní v souladu s citovaným ustanovením bez jednání. Nevyhověl tak návrhu stěžovatelky v kasační stížnosti, aby ve věci bylo nařízeno jednání, kde by byl opakovaně proveden důkaz demonstrací způsobu prodeje jednatelem stěžovatelky, jak byla provedena již při jednání před městským soudem (viz níže).

V.
Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[15] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V.1.
Námitka označování každého jednotlivého balení sýra

[16] Stěžovatelka namítala, že ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, který byl potvrzen napadeným rozhodnutím žalované, není dostatečně určitě vyjádřeno, že by informace podle § 7 zákona o potravinách měly být umístěny na každé jednotlivé porci sýra. Stěžovatelka je pak zejména přesvědčena, že § 7 tuto povinnost vůbec neukládá; nejednoznačnost úpravy nelze přičítat k tíži stěžovatelky jako adresáta právní normy.

[17] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[18] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že z výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 25. 9. 2008 je zcela zřejmé, že informace podle § 7 zákona o potravinách měly být umístěny na každé jednotlivé porci sýra, když je v něm výslovně uvedeno, že stěžovatelka „*nabízela k prodeji v prodejní vitríně na prodejní ploše potraviny – sýry zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele do potravinářské fólie, aniž by byly tyto potraviny označeny údaji vymezenými v ustanovení § 7 zákona o potravinách.*“ Z formulace výroku, a zejména pak i v kontextu odůvodnění rozhodnutí, nelze nabýt relevantní pochybnost, že by se tato povinnost neměla vztahovat na veškeré balené sýry, resp. že by příslušnými údaji neměla být označena každá jednotlivá potravina nabízená k prodeji.

[19] Podle § 7 zákona o potravinách „*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: (...)*“

[20] Podle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 113/2005 Sb. *„označení potravin a tabákových výrobků se provádí na obalech určených pro spotřebitele, na vnějších obalech nebo na jejich nesnadno oddělitelných součástech, popřípadě na připojených součástech.“*

[21] Podle § 5 zákona o potravinách je provozovatel potravinářského podniku *„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.“*

[22] Podle § 2 písm. e) vyhlášky č. 113/2005 Sb. se pro účely této vyhlášky rozumí *„balenou potravinou – každý jednotlivý výrobek určený pro nabízení k přímému prodeji spotřebiteli nebo provozovnám stravovacích služeb, který se skládá z potraviny 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.“*

[23] V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 7 As 34/2008 – 181 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>), zdejší soud vyslovil, že *„podnikatel, který nabízí k prodeji nebo prodává spotřebiteli potraviny zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele, je povinen označit každou jednotlivě balenou potravinu údaji požadovanými § 7 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích.“* Tento rozsudek byl vydán v řízení mezi týmiž účastníky a ve skutkově i právně takřka totožné věci, kdy předmětem přezkumu byl prodej balených sýrů v jiné provozovně stěžovatelky.

[24] Nejvyšší správní soud nemá důvodu se od právního názoru vysloveného v citovaném rozsudku odchýlit ani v nyní projednávané věci.

[25] Stěžovatelka nabízela k prodeji a prodávala spotřebitelům předem naporcované plátky či výseče sýrů, které je třeba kvalifikovat jako zabalené potraviny ve smyslu § 7 zákona o potravinách. Způsob úpravy sýrů zcela odpovídal kritériím pro balení potravin do obalu a obalového materiálu, jak jsou tato vymezena v § 5 zákona o potravinách. Každé jednotlivé balení sýra bylo pevně omotáno strečovou potravinářskou folií, která sýr chrání před znehodnocením a znemožňuje záměnu nebo změnu obsahu bez otevření nebo změny této fólie, odpovídá požadavkům zvláštních zákonů na předměty a materiály přicházející do přímého styku s potravinami a senzoricky ani jiným způsobem sýr neovlivní. Sýry nabízené k prodeji stěžovatelkou pak naplňovaly i definici balené potraviny ve smyslu § 2 písm. e) vyhlášky č. 113/2005 Sb., neboť v případě zabalených plátků či výsečí sýra se jednalo o jednotlivé výrobky určené k přímému prodeji spotřebiteli, které se skládaly z potraviny (sýra) a obalu (potravinářské fólie), do něhož byla potravina vložena před jejím nabídnutím k prodeji, a to tak, že sýr byl v obalu zcela uzavřen takovým způsobem, že obsah nebylo lze vyměnit, aniž by došlo k otevření nebo výměně obalu. Sama stěžovatelka pak v řízení opakovaně poukazovala na to, že k zabalení jednotlivých porcí sýrů určených k prodeji spotřebitelům docházelo po rozbalení a naporcování velkoobchodního balení dodaného výrobcem, a to přímo v provozovně stěžovatelky jejími zaměstnanci, tedy mimo

provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele; byly tak naplněny i další podmínky aplikace § 7 zákona o potravinách.

[26] Na zařazení sýrů prodávaných stěžovatelkou do kategorie zabalených potravin pak nemůže nic změnit, pokud prodavač v některých případech na žádost zákazníka konkrétní balení sýra otevřel, uzpůsobil množství sýra přání zákazníka a sýr následně znovu zabalil a předal zákazníkovi. Předmětem správního řízení mimoto nebyly tyto z povahy věci ojedinělé případy, nýbrž výchozí situace, kdy si zákazník vybírá konkrétní balení sýra podle svého přání mezi baleními již dříve předpřipravenými (nakrájenými a zabalenými do potravinářské fólie) a vyrovnanými v prodejní vitríně.

[27] Lze tedy uzavřít, že každé jednotlivé balení plátků či výseče sýra nabízené k prodeji stěžovatelkou muselo být označeno jako zabalená potravina, tedy údaji podle § 7 zákona o potravinách, a stěžovatelka nedostála požadavkům zákona, pokud se sýry nakládala jako s nebalenými potravinami ve smyslu § 8 odst. 2 zákona o potravinách, a dodržela pouze zde zakotvený – nižší standard informování spotřebitelů. Ustanovení § 7 zákona o potravinách je v tomto směru jednoznačné a nepochybné, přičemž porušení zákona stěžovatelkou je o to zjevnější, že rozhodnutí ve skutkově i právně takřka totožné věci stěžovatelka již dříve podrobila přezkumu správními soudy, a bylo jí tak známo, jaké povinnosti pro ni ze zákona vyplývají. Stěžovatelce samozřejmě nic nebránilo, aby vedle zákonných požadavků podle § 7 zákona o potravinách označovala sýry, které nabízela k prodeji, rovněž dalšími údaji, resp. předmětné údaje poskytovala spotřebitelům i v jiné formě, např. v podobě dodatečných cedulek, informačních tabulí či na pokladním bloku. Takové dodatečné způsoby informování spotřebitelů ovšem nebyly a nemohly být způsobilé nahradit splnění základní zákonné povinnosti podle § 7 zákona o potravinách, jak se domnívá stěžovatelka.

[28] Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že povinné údaje bylo z povahy věci nutno uvádět na obalu zboží, tedy na strečové potravinářské fólii, do níž byla ta která porce sýra zabalena. Pokud totiž § 3 odst. 1 vyhlášky č. 113/2005 Sb. ukládá, že označení potravin se provádí a) na obalech určených pro spotřebitele; b) na vnějších obalech nebo c) na jejich nesnadno oddělitelných součástech, popřípadě d) na připojených součástech, pak v daném případě nepřipadala v úvahu žádná jiná možnost, než označení provést na obalu určeném pro spotřebitele. Označení na vnějším (přepravním, skupinovém či jiném) obalu, jakož ani na nesnadno oddělitelné či připojené součásti obalu z povahy věci vůbec nepřipadala v úvahu, neboť žádné takové vnější obaly či součásti nebyly u předmětných sýrů k dispozici. Na tomto závěru přitom nemůže nic změnit, pokud § 6 odst. 1 zákona o potravinách na rozdíl od § 7 výslovně vyžaduje uvedení příslušných informací na obalu určeném pro spotřebitele. Ustanovení § 6 odst. 1 totiž upravuje označování potravin, které jsou obalem pro spotřebitele opatřovány přímo při výrobě, a nepřicházejí tak v úvahu jiné alternativy podle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 113/2005 Sb.

[29] K výše uvedeným závěrům je třeba dospět bez ohledu na způsob prodeje, a je tedy nerozhodné, zda se v daném případě jednalo o prodej obslužný či samoobslužný. Na posouzení věci tak nemůže nic změnit okolnost, že příslušná prodejní vitrína byla přístupná pouze ze strany prodavače, a zákazník si tedy konkrétní balení sýra nevybíral fyzicky sám, nýbrž toto bylo podle jeho přání a výběru prodavačem vyjmuto z vitríny

a zákazníkovi podáno. Městský soud proto nepochybil, pokud při jednání neprováděl důkladnější dokazování, zaměřené na otázku, zda se jednalo o prodej obslužný či samoobslužný, resp. pokud městský soud v protokolu o jednání nevěnoval zvláštní pozornost konkrétnímu průběhu demonstrace způsobu prodeje, jak byla tato při jednání prováděna jednatelem stěžovatelky. Nejvyšší správní soud proto rovněž nepovažoval za potřebné provádět v tomto směru další dokazování, a za tímto účelem tak nenařídil k projednání kasační stížnosti jednání, jak navrhovala stěžovatelka.

V.2.
Námitka rozporu s unijním právem

[30] Stěžovatelka dále namítala, že evropské (unijní) potravinové právo, k jejímuž provedení byla předmětná tuzemská právní úprava přijata, vychází z toho, že informace nemusí být uvedeny přímo na každé jednotlivé potravině; v tomto duchu podle ní vyznívají závěry rozsudku Soudního dvora ze dne 13. 4. 2003, věc C-229/01 *Susanne Müller,* a směrodatný je i bod 4 preambule a čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice č. 2000/13. Pokud by § 7 zákona o potravinách měl být interpretován tak, jak učinil městský soud, bylo by podle stěžovatelky toto ustanovení v rozporu s unijním právem; pro ten případ navrhla, aby byla ohledně této otázky Nejvyšším správním soudem předložena předběžná otázka Soudnímu dvoru.

[31] Nejvyšší správní soud neshledal ani tuto námitku důvodnou a neshledal ani důvody pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru.

[32] Podle čl. 1 odst. 3 písm. a) nařízení č. 2000/13 se pro účely této směrnice rozumí *„'označením' slova, údaje, ochranné známky, obchodní značky, vyobrazení nebo symboly, které se vztahují k určité potravině a které jsou uvedeny na kterémkoli obalu, dokladu, nápisu, etiketě, krčkové nebo rukávové etiketě, jimiž je potravina opatřena nebo jež se k potravině vztahují.“* Podle písm. b) téhož ustanovení se rozumí *„'balenou potravinou' prodejní jednotka v obchodní úpravě v nezměněném stavu určená konečnému spotřebiteli a zařízením společného stravování, která se skládá z potraviny 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 vyměnit jeho obsah.“*

[33] Podle čl. 13 odst. 1 písm. a) téže směrnice *„pokud jsou potraviny v hotovém balení, údaje stanovené v článku 3 a čl. 4 odst. 2 se uvádějí na obalu nebo na etiketě připevněné k obalu.“*

[34] Nejvyšší správní soud se zcela ztotožnil se závěrem městského soudu, že interpretace a aplikace § 7 zákona o potravinách na projednávanou věc, založená na tom, že příslušnými údaji musí být označena každá jednotlivá potravina, tedy každé jednotlivé balení sýra nabízené k prodeji stěžovatelkou, a to konkrétně na jeho obalu, je zcela v souladu s předlohami potravinového práva Evropské unie, zejména se směrnicí č. 2000/13. Čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice č. 2000/13 je totiž nutno pojímat tak, že povinnosti spojené s označováním potravin se vztahují na označení uvedená na kterémkoli obalu, dokladu, nápisu či etiketě. Z tohoto ustanovení ovšem nelze v žádném případě

dovozovat, jak činí stěžovatelka, že by postačovalo příslušné označení uvést na kterémkoli (jediném) ze zde vymezených substrátů, a tedy že by toto ustanovení opravňovalo provozovatele potravinářského podniku umístit požadované údaje podle vlastní volby na kterýkoli (jeden) obal, etiketu, tabuli apod., načež by již nebylo třeba provádět jakékoli další označení potraviny. Takový výklad by nepochybně vedl k masivnímu omezení informování, a tím i zásahu do práv spotřebitelů, a navíc by byl ve zjevném rozporu se zásadami, na nichž je postavena nejen předmětná směrnice, když například podle bodu 6 preambule směrnice č. 2000/13 *„prvotním zřetelem jakékoli právní úpravy označování potravin musí být potřeba informovat a chránit spotřebitele“*, ale celé potravinové právo Evropské unie.

[35] Výklad § 7 zákona o potravinách, jak byl proveden výše, pak zejména zcela odpovídá ustanovení čl. 13 odst. 1 písm. a) směrnice č. 2000/13, které výslovně ukládá, že pokud jsou potraviny v hotovém balení, což byl i případ balených sýrů nabízených k prodeji stěžovatelkou jako balených potravin ve smyslu čl. 1 odst. 3 písm. b) téže směrnice, je příslušné údaje nutno uvádět na obalu, popř. na etiketě připevněné k obalu. I podle směrnice tak byla stěžovatelka povinna příslušné údaje uvádět na obalu každého jednotlivého balení sýra, a to zejména za situace, kdy k obalu sýrů žádná etiketa připojena nebyla. Ani německé znění ustanovení čl. 13 odst. 1 písm. a) směrnice č. 2000/13, na které stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje, se v tomto směru nevyznačuje žádnou odchylkou, když podle něj *„bei vorverpackten Lebensmitteln befinden sich die in Artikel 3 und Artikel 4 Absatz 2 genannten Angaben auf der Vorverpackung oder auf einem mit ihr verbundenen Etikett.“* Pro srovnání lze uvést ještě anglické znění téhož ustanovení: *„When the foodstuffs are prepackaged, the particulars provided for in Articles 3 and 4(2) shall appear on the prepackaging or on a label attached thereto.“* Lze dodat, že co do svého obsahu totožná právní úprava byla převzata i do čl. 2 odst. 2 písm. e) a j), resp. čl. 12 odst. 2 nařízení č. 1169/2011, které s platností od 12. 12. 2011 nahradilo směrnici č. 2000/13.

[36] Stěžovatelce pak nemohou být ku prospěchu ani závěry rozsudku Soudního dvora ze dne 13. 4. 2003, věc C-229/01 *Susanne Müller*, spíše naopak, když Soudní dvůr v tomto rozsudku dospěl k závěru, že směrnici č. 2000/13 neodporuje národní úprava, která vyžaduje uvádění (dodatečného) zvláštního údaje o datu, kdy u dané potraviny vyprší doba minimální trvanlivosti; takovou právní úpravu Soudní důr podřadil pod neharmonizované vnitrostátní předpisy, které mohou být přijímány v souladu s čl. 18 odst. 2 směrnice.

[37] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že výše provedený výklad § 7 zákona o potravinách je rovněž zcela v souladu s unijním právem, přičemž použití práva Evropské unie je zřejmé a neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o způsobu vyřešení předmětné otázky – jedná se o tzv. *acte clair*. V projednávané věci tak nevyvstala otázka správného výkladu směrnice č. 2000/13, rozhodnutí o níž by bylo nezbytné k vynesení rozsudku, a nebyl tak dán ani důvod pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, jak stěžovatelka navrhovala.

V.3.
Ostatní námitky uplatněné v kasační stížnosti

[38] Stěžovatelka dále namítala, že se městský soud řádně nevypořádal se všemi námitkami uplatněnými v žalobě, týkajícími se konkrétně procesních nedostatků rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a nedostatečného odůvodnění výše uložené pokuty.

[39] Nejvyšší správní soud neshledal ani tyto námitky důvodnými. Dospěl k závěru, že městský soud se s uvedenými námitkami vypořádal dostatečně, když v napadeném rozsudku poukázal na to, že se jimi nemohl blíže zabývat, neboť stěžovatelka se omezila pouze na obecné konstatování nesouhlasu s postupem správních orgánů a odůvodněním výše pokuty. I přesto navíc městský soud poukázal na relevantní části odůvodnění napadeného rozhodnutí a konstatoval, že výše pokuty byla správními orgány obsáhle odůvodněna.

[40] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s hodnocením městského soudu, že vymezení žalobních bodů, týkajících se procesních nedostatků rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a nedostatečného odůvodnění výše uložené pokuty, jak bylo provedeno stěžovatelkou v žalobě, neodpovídalo požadavkům § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle něhož z každého žalobního bodu *„musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné“*, tedy jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měla žalovaná dopustit v procesu vydání rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2009, č. j. 8 Afs 31/2009 – 74). Vymezení žalobního bodu přitom nelze nahradit toliko zcela obecným odkazem na argumentaci uvedenou v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Lze dodat, že stejně obecné, neurčité a nezpůsobilé k bližšímu přezkumu jsou i námitky týkající se těchto otázek, jak byly stěžovatelkou uplatněny v kasační stížnosti.

VI.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[41] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Městského soudu v Praze, napadeného rozhodnutí žalované, jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a další spisové dokumentace k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[42] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 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.

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

V Brně dne 29. listopadu 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu