

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 23. 5. 2012, č. j. 9 Ca 151/2009 – 93,

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 ze dne 10. 3. 2009, č. j. 2008/2047/RED, 2008/263/SVS, 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 23. 9. 2008, č. j. KVSK-KV-HYG/97P/4683/2008, 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 26. 5. 2008 při kontrole provedené v době od 9:55 do 10:20 hod. v provozovně NOVÁK maso-uzeniny na adrese Třeboňská 2, Karlovy Vary, nabízela k prodeji v prodejním pultu sýry zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele do potravinářské fólie [balíčky z plátků sýra o hmotnosti cca 10 dkg a bloky (porce v celku) o hmotnosti cca 15-25 dkg], 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 sýry jsou na prodejně krájeny na tenké plátky a fólií baleny do balíčků o hmotnosti cca 10 dkg. Od každého druhu sýra bylo takto dopředu připraveno asi padesát porcí (balíčků), které byly následně naskládány v pultu na originálním kusovém sýru. Takto naporcované a zabalené sýry nebyly označeny, jen u každého sýra v pultu byla cedulka o druhu sýra, ceně a názvu prodejce. Dále zde byly umístěny balíčky sýrů nakrájených vcelku, o hmotnosti cca 15-25 dkg, které byly zabaleny do fólie rovněž bez označení. Tyto porce (balíčky) jsou krájeny a baleny v zázemí prodejny, tedy mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele. Nadbytečné množství připravených sýrů (balíčků) bylo uskladněno v chladícím boxu v zázemí prodejny.

[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“). Neshledala pochybení co do nepředložení písemného pověření k provedení kontroly, když příslušný veterinární inspektor se prokázal služebním průkazem, jakož ani ve vymezení předmětu kontroly, jak byl proveden v kontrolním protokolu (hygiena a sanitace provozu, zaměření na porcování a značení sýrů), a skutečnosti, že v kontrolním protokolu nebylo zohledněno, že se jedná o obslužný prodej. 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. Na daný případ nelze aplikovat § 6 odst. 8 vyhlášky č. 113/2005 Sb. 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 jednalo o pultový prodej s obsluhou ve smyslu § 8 odst. 2 zákona o potravinách, neboť zákazník sýr obdrží teprve po jeho objednání, zvážení a zaplacení. Obsah kontrolního protokolu podle ní neodpovídá skutečnému průběhu kontroly, zejména co do vymezení relevantních právních předpisů a kontrolních zjištění; osoba provádějící kontrolu se mimoto neprokázala odpovídajícím pověřením. 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 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. Rozporovala výklad a aplikaci pojmu obal ve vztahu k předmětným porcím sýra a zpochybnila řazení předmětných sýrů mezi balené potraviny. Výklad zákona provedený žalovanou je podle ní v rozporu s předlohami evropského potravinového práva, a navrhla proto předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru. V odůvodnění výše uložené pokuty bylo žalovanou nezákonně doplněno či částečně nahrazeno odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[5] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 5. 2012, č. j. 9 Ca 151/2009 – 93, 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 § 16 odst. 1 písm. b) bod 2, jakož i § 14 zákona o potravinách; duplicita dozoru je vyloučena ustanovením § 16 odst. 1 písm. c) bod 1 téhož zákona, a nebylo tak ani třeba vyžádat stanovisko Ministerstva zemědělství ve smyslu § 133 správního řádu z důvodu pozitivního kompetenčního konfliktu.

[6] Co do vlastního posouzení věci městský soud nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že se v daném případě jednalo o prodej nebalených potravin ve smyslu § 8 zákona o potravinách. Ze spisového materiálu zřetelně vyplývá, že žalobkyně nabízela k prodeji plátkované sýry a porcované kusy sýra, vždy samostatně zabalené do potravinářské fólie, a to bez jakéhokoliv přímého označení na jednotlivých balíčcích. Přestože zákon o potravinách pojem obal výslovně nedefinuje, 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. Z ustanovení § 5 zákona o potravinách přitom lze dovodit, že obalem může být vše, co naplňuje podmínky v tomto ustanovení uvedené. Pokud § 7 hovoří o zabalené potravině, bezpochyby tím rozumí potravinu opatřenou obalem, přičemž takovým obalem může být i potravinářská fólie, kterou žalobkyně použila k zabalení jednotlivých porcí sýra, jež potom nabízela k prodeji. Ve většině případů pak spotřebitel nevznesl požadavek na úpravu množství některé z předem zabalených porcí vystavených v prodejním pultu, ale vybral si, ať již sám nebo s pomocí prodavače, 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

žalobkyně, aby balíčky sýra označila, a to každý jednotlivě, údaji v souladu s tímto ustanovením. Zákon přitom 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, na pokladním bloku, a to ani tehdy, pokud by takto uvedené údaje byly pro spotřebitele zřetelnější. Žalobkyni ovšem nic nebránilo v poskytování informací i jiným způsobem. Městský soud dále dospěl k závěru, že žalobkyně byla povinna potravinu označit právě a jen na obalu určeném pro spotřebitele, neboť má-li být podle zákona označena stanovenými údaji zabalená potravina, je zřejmé, že údaje nemohou být uvedeny přímo na potravině, nýbrž je třeba je uvést na jejím obalu.

[7] Městský soud se neztotožnil ani s námitkou, že příslušná kontrola byla provedena v rozporu se zákonem, neboť podle § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona nemusí veterinární inspektoři předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole; postačuje prokázání se služebním průkazem. Městský soud dospěl k závěru, že kontrola byla provedena v souladu s předmětem, jak byl tento vymezen v protokolu o kontrolním zjištění, a protokol obsahuje veškeré náležitosti podle § 15 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, jakož i § 53 odst. 2 písm. d) veterinárního zákona, jakož i relevantní skutková zjištění. Správní orgány odůvodnily výši uložené pokuty srozumitelně a přesvědčivě, přičemž je třeba zdůraznit, že napadené rozhodnutí tvoří jeden celek s jemu předcházejícím rozhodnutím správního orgánu prvního stupně. Konstatoval, že potravinářská fólie nemůže mít povahu technologického obalu ve smyslu § 10 písm. g) vyhlášky č. 326/2001 Sb., kterou se provádí § 18 písm. a), d), g), h), i) a j) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pro maso, masné výrobky, ryby, ostatní vodní živočichy a výrobky z nich, vejce a výrobky z nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 326/2001 Sb.“), neboť tato vyhláška se nevztahuje na mléčné výrobky (mj. sýry), přičemž v projednávané věci ani žádné technologické opracování sýrů neprobíhalo. Výklad relevantních ustanovení zákona o potravinách zaujatý správními orgány plně respektuje smysl a účel zákona, přičemž národní právní úprava rovněž není v kolizi s normami evropského potravinového práva; nebylo proto možno vyhovět návrhu žalobkyně na předložení věci Soudnímu dvoru k rozhodnutí o předběžné otázce.

III.
Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[8] Proti rozsudku Městského soudu v Praze se žalobkyně (dále též „stěžovatelka”) bránila kasační stížností ze dne 2. 8. 2012, ve znění doplnění kasační stížnosti ze dne 13. 9. 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. Mimoto navrhla předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Namítala, že v protokolu o jednání před městským soudem nebylo zaznamenáno znění písemného podkladu, který zástupkyně žalobkyně při jednání přednesla, jakož ani obsáhlé vyjádření jednatele žalobkyně, kterým byla reprodukována jeho procesní replika ze dne 22. 5. 2012, která je založena ve spise. Přestože byly tyto přednesy diktovány do

diktafonového záznamu a během jednání bylo na návrh žalobkyně třeba protokolaci několikrát opravovat, není v písemném vyhotovení protokolu zachycen skutečný průběh jednání, popř. jsou v něm obsažena nepravdivá tvrzení.

[9] Stěžovatelka namítala rozpor interpretace relevantních ustanovení českého práva, jak byla provedena městským soudem, se závaznými normami evropského práva, neboť je přesvědčena, že evropské potravinové právo považuje za řádné označení potraviny i takové označení, které není umístěno na každé jednotlivé potravině; v této souvislosti poukázala na právní úpravu 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 dále nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále jen „nařízení č. 1169/2011“). V průběhu jednání byl diskutován obsah relevantních norem evropského práva, v písemném vyhotovení protokolu se toto však žádným způsobem neprojevilo, stejně jako argumentace, kterou žalobkyně zdůvodňovala svůj návrh na provedení důkazu přehráním audiovizuálního záznamu zachycujícího způsob prodeje v projednávané věci, který byl soudem zamítnut. Navrhla provedení důkazu výslechem své zaměstnankyně, která byla jednání přítomna jako veřejnost, a dále výslechem jednatele stěžovatelky a pracovním písemným podkladem, který zástupkyně stěžovatelky použila při jednání.

[10] Stěžovatelka je přesvědčena, že pokud zákon o potravinách v § 7 výslovně neukládá, že potravina musí být označena právě a jen na obalu, nýbrž označení, na jehož základě má spotřebitel k dispozici všechny relevantní informace v momentě, kdy se rozhoduje o přijetí nabídky ke koupi. V této souvislosti polemizovala se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 7 As 34/2008 – 181. Je přesvědčena, že požadavek na označování podle § 7 zákona o potravinách nemůže obstát u obslužného prodeje, jak byl realizován v nyní projednávané věci; pokud dojde k rozbalení velkoobchodního balení potraviny a jejímu následnému porcování a prodeji obslužnou formou, je na takový prodej třeba pohlížet jako na prodej nebalených potravin ve smyslu § 8 zákona o potravinách, přičemž strečová fólie má toliko povahu technologického obalu, tak jako je tomu u masných výrobků. V této souvislosti poukázala na metodický pokyn žalované ze dne 24. 10. 2008, sp. zn. 2006/953/HYG, týkající se značení nebalených masných výrobků při prodeji konečnému spotřebiteli, a namítala, že tímto dokumentem argumentovala již v předcházejícím řízení, městský soud se ovšem s touto námitkou nevypořádal. Zdůraznila, že při označování každé jednotlivé porce sýra by spotřebitel v okamžiku nabídky neměl o potravině žádné informace, neboť tyto by byly na poměrně malých balíčcích jen stěží čitelné; nelze přitom na stěžovatelce požadovat, aby proto sýry nad rámec svých zákonných povinností označovala ještě jiným způsobem. Setrvala i na námitce porušení zákona spočívajícího v tom, že žalovaná doplnila odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně co do výše pokuty. Rozhodnutí správních orgánů mimoto považuje ze nepřezkoumatelné, když ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo uvedeno, že označení musí být uvedeno na každé jednotlivé potravině. Městský soud se nevypořádal s jejími námitkami proti kontrolnímu protokolu.

[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.“*

V.
Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

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

V.1.
Námitka vad protokolu o jednání před městským soudem

[15] Stěžovatelka předně namítala, že v protokolu o jednání před městským soudem nebylo zaznamenáno znění písemného podkladu, který zástupkyně žalobkyně při jednání přednesla, jakož ani obsáhlé vyjádření jednatele žalobkyně, kterým byla reprodukována jeho procesní replika ze dne 22. 5. 2012, která je založena ve spise. Není v něm zachycen skutečný průběh jednání, popř. jsou v něm obsažena nepravdivá tvrzení.

[16] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[17] Podle § 40 odst. 6 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) *„v protokolu se označí projednávaná věc, uvedou se přítomní, vylíčí se průběh dokazování a uvede se obsah přednesů, poučení poskytnutá účastníkům, výroky rozhodnutí a vyjádření účastníků o tom, zda se vzdávají odvolání proti vyhlášenému*

rozhodnutí; nahrazuje-li protokol podání, musí mít též jeho náležitosti.“ Podle odst. 8 téhož ustanovení „*předseda senátu také rozhoduje o návrzích na doplnění protokolu a o námitkách proti jeho znění.*“ Vzhledem k tomu, že soudní řád správní neobsahuje vlastní (zvláštní) úpravu obsahových náležitostí protokolu o jednání, je citované ustanovení třeba subsidiárně aplikovat i v řízení před správními soudy, a to na základě § 64 s. ř. s., podle něhož „*nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení prvé a třetí části občanského soudního řádu.*“

[18] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v protokolu o jednání před městským soudem, konaném dne 23. 5. 2012, byl zaznamenán návrh zástupkyně stěžovatelky na provedení důkazu metodickým pokynem žalované ze dne 24. 10. 2008, sp. zn. 2006/953/HYG, jakož i uvedeno, že tento pokyn byl při jednání čten k provedení důkazu. Stejně tak bylo v protokolu zaznamenáno, provedení jakých dalších důkazů stěžovatelka navrhla (audiovizuálním záznamem způsobu prodeje zboží a doplňující fotodokumentací), a rozhodnutí soudu včetně odůvodnění, že tyto další důkazy prováděny nebudou. Dále bylo poznamenáno, že zástupkyně stěžovatelky předložila soudu fotografie, audiovizuální záznam a tabulku obsahující porovnání povinných údajů podle různých ustanovení zákona o potravinách, přičemž všechny tyto materiály byly založeny do soudního spisu. V protokolu byl rovněž uveden (zestručnělý) obsah přednesů jak zástupkyně stěžovatelky, tak i stěžovatelky samotné, resp. jejího jednatele.

[19] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že protokol o jednání před městským soudem byl vyhotoven v souladu se zákonem a za účelem ověření jeho obsahu není třeba provádět další dokazování, jak navrhuje stěžovatelka, např. výslechem zaměstnankyně či jednatele stěžovatelky či pracovními podklady, z nichž zástupkyně stěžovatelky během jednání vycházela. V této souvislosti je zejména třeba poukázat na to, že zákon neukládá, aby bylo v protokolu o jednání zaznamenáno doslovné znění přednesů, a stejně tak není třeba, aby v něm byl zachycen plný obsah listinných důkazů a jiných písemných podkladů, které jsou v průběhu jednání předkládány účastníky a jimiž se provádí dokazování, popř. které se zakládají do spisu. Stěžovatelka měla navíc možnost přímo při jednání žádat doplnění či opravu protokolace, což ostatně – jak sama uvádí – také opakovaně učinila. Stejně tak stěžovatelce nic nebránilo navrhnout doplnění či opravu písemného vyhotovení protokolu následně, poté, co jí byl protokol doručen. Mimoto je třeba konstatovat, že konkrétní námitky stěžovatelky týkající se obsahu protokolu o jednání směřují výhradně do způsobu, jakým byly zaprotokolovány přednesy a argumentace stěžovatelky, resp. její zástupkyně, čímž mělo dojít k jejich zkreslení. Proti tomuto namítanému pochybení se stěžovatelka mohla bránit tím, že svoji argumentaci, která byla podle jejího přesvědčení v protokolu zaznamenána nedostatečně či chybně, znovu uvést v kasační stížnosti, přičemž z jejího obsahu je zřejmé, že tak stěžovatelka rovněž učinila. Totéž se týká obsahu relevantních norem unijního práva, které měly být při jednání podrobeny diskuzi.

V.2.
Námitka rozporu s unijním právem

[20] Stěžovatelka dále namítala, že interpretace relevantních ustanovení českého práva, jak byla provedena městským soudem, je v rozporu se závaznými normami evropského práva, neboť je přesvědčena, že evropské potravinové právo považuje za řádné označení

potraviny i takové označení, které není umístěno na každé jednotlivé potravině. V této souvislosti navrhla, aby byla Nejvyšším správním soudem předložena předběžná otázka Soudnímu dvoru.

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

[22] Podle čl. 1 odst. 3 písm. b) nařízení č. 2000/13 se pro účely této směrnice 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.“*

[23] 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.“*

[24] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, 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. Výklad § 7 zákona o potravinách, jak byl proveden městským soudem, 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. V této souvislosti lze poukázat na to, že takový výklad je rovněž zcela v souladu se zásadami, na nichž je směrnice postavena, když například podle bodu 6 preambule směrnice č. 2000/13 *„prvotním zřetelem jakékoli právní úpravy označování potravin musí být potřeba informovat a chránit spotřebitele.“* 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.

[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud se sice s otázkou souladu s právem Evropské unie v odůvodnění napadeného rozsudku vypořádal nanejvýš stručně, správně nicméně dovodil, že jím provedený výklad § 7 zákona o potravinách je zcela v souladu s unijním právem. Použití práva Evropské unie je přitom 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.
Námitka označování každého jednotlivého balení sýra

[26] Stěžovatelka dále namítala, že zákon o potravinách v § 7 výslovně neukládá, že potravina musí být označena právě a jen na obalu, a postačí proto takové označení, aby měl spotřebitel k dispozici všechny relevantní informace v momentě, kdy se rozhoduje o přijetí nabídky ke koupi. Stěžovatelka je přesvědčena, že požadavek na označování podle § 7 zákona o potravinách nemůže obstát u obslužného prodeje zboží porcovaného z velkoobchodních balení, jak byl realizován v nyní projednávané věci; na takový prodej je třeba pohlížet jako na prodej nebalených potravin ve smyslu § 8 zákona o potravinách, přičemž strečová fólie má toliko povahu technologického obalu, tak jako je tomu u masných výrobků.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal ani tuto námitku důvodnou.

[28] 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: (...)“*

[29] 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.“*

[30] 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.“*

[31] 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.“*

[32] 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.

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

[34] 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.

[35] Na zařazení sýrů prodávaných stěžovatelkou do kategorie zabalených potravin pak nemůže nic změnit, že sýry byly před balením do potravinářské fólie porcovány z velkoobchodních balení, jakož ani to, že 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 navíc ani 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.

[36] 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 formy informování spotřebitelů ovšem nebyly a nemohly být způsobilé nahradit splnění základní zákonné povinnosti podle § 7 zákona o potravinách, jak se domnívá stěžovatelka, a to bez ohledu na to, že vzhledem ke konstrukci daného prodejního pultu a jeho uzavření ze strany zákazníka by údaje uvedené na jednotlivých

balíčcích sýrů poměrně malých rozměrů hůře čitelné, a spotřebitel by se tak s nimi mohl seznámit teprve poté, co by jím vybraný balíček převzal.

[37] 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.

[38] 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 příslušný prodejní pult byl přístupný 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. Nejvyšší správní soud se rovněž zcela ztotožnil se závěrem městského soudu, že potravinářská fólie nemůže mít povahu technologického obalu ve smyslu § 10 písm. g) vyhlášky č. 326/2001 Sb., podle něhož *„pro účely této vyhlášky se rozumí technologickým obalem – obal, ve kterém probíhá technologické opracování výrobku a který obvykle zůstává jeho součástí.“* Jak městský soud správně konstatoval, tato vyhláška se nevztahuje na mléčné výrobky, mezi něž náleží i sýry; v potravinářské fólii, do níž stěžovatelka sýry balila, pak neprobíhalo žádné technologické opracování. Pro posouzení věci je proto irelevantní i metodický pokyn žalované ze dne 24. 10. 2008, sp. zn. 2006/953/HYG, kterým stěžovatelka argumentuje, neboť tento se týká značení nebalených masných výrobků při prodeji konečnému spotřebiteli, tedy výrobků zcela jiného typu, než které byly předmětem posouzení v nyní projednávané věci. Lze dodat, že městský soud sice nesprávně uvedl, že předmětná námitka byla uplatněna opožděně, když stěžovatelka obsahem uvedeného metodického pokynu argumentovala již v žalobě, toto pochybení ovšem nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku, když se městský soud s touto námitku i přes její (domnělou) opožděnost řádně vypořádal.

V.4.
Ostatní námitky uplatněné v kasační stížnosti

[39] Stěžovatelka dále namítala, že žalovaná porušila zákon, pokud doplnila a upřesnila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně co do odůvodnění výše pokuty. Rozhodnutí správních orgánů dále považuje ze nepřezkoumatelné, když ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo uvedeno, že označení musí být uvedeno na každé

jednotlivé potravině. Městský soud se nevypořádal s jejími námitkami proti kontrolnímu protokolu.

[40] Nejvyšší správní soud neshledal ani tyto námitky důvodnými.

[41] Předně je třeba konstatovat, že žalované nic nebránilo doplnit či částečně nahradit odůvodnění jí přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí obou správních orgánů jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publikováno pod č. 534/2005 Sb. NSS nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 – 80). Takový postup žalované tedy nemohl být v rozporu se zákonem.

[42] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, 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.

[43] Stejně tak je třeba konstatovat, že se městský soud řádně vypořádal s žalobními námitkami, ze obsah kontrolního protokolu neodpovídá skutečnému průběhu kontroly, zejména co do vymezení relevantních právních předpisů a kontrolních zjištění, a osoba provádějící kontrolu se neprokázala odpovídajícím pověřením. Městský soud v napadeném rozsudku totiž dospěl k závěru, který rovněž podrobně odůvodnil, že veterinární inspektor provádějící kontrolu se zcela v intencích zákona prokázal služebním průkazem a kontrola byla provedena v souladu s předmětem, jak byl tento vymezen v protokolu o kontrolním zjištění; protokol pak obsahuje veškeré zákonné náležitosti a v dostatečném rozsahu zachycuje skutkový stav věci.

VI.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[44] 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.

[45] 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