

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s.r.o.,** se sídlem Na Zátorách 8, Praha 7, zastoupené JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem, se sídlem Šaldova 34, Praha 8, proti žalované: **Státní veterinární správa,** se sídlem Slezská 7, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 3. 2009, č. j. RED/2048/2008-1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2013, č. j. 9 Ca 150/2009 - 154,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 16. 3. 2009, č. j. RED/2048/2008-1 (dále též „napadené rozhodnutí"), bylo zamítnuto odvolání žalobkyně (dále jen „stěžovatelka") proti rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Karlovarský kraj ze dne 23. 9. 2008, č. j. KVSK-KV-HYG/101P/4679/2008, jímž byla stěžovatelce podle § 17a odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách"), uložena pokuta ve výši 15 000 Kč za správní delikt podle § 17a odst. 1 písm. e) zákona o potravinách ve spojení s § 7 téhož zákona. Tohoto správního deliktu se stěžovatelka měla dopustit tím, že dne 27. 5. 2008 při kontrole provedené v době od 9.30 do 11.40 hod. v provozovně NOVÁK maso - uzeniny na adrese Jáchymovská 1373, Ostrov, nabízela k prodeji sýry zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti

spotřebitele do potravinářské fólie, aniž by tyto potraviny byly označeny údaji vymezenými v § 7 zákona o potravinách. Správní orgán prvního stupně současně uložil stěžovatelce povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1000 Kč.

[2] Proti shora uvedenému rozhodnutí žalované brojila stěžovatelka žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 3. 4. 2013, č. j. 9 Ca 150/2009 – 154 (dále jen „městský soud" a „napadený rozsudek"), zamítl. Shledal, že napadené rozhodnutí má všechny náležitosti stanovené zákonem a není stiženo žádnými vadami, které by způsobovaly jeho nicotnost ve smyslu § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Nepřisvědčil stěžovatelce v ústřední otázce sporu, tj. zda stěžovatelka prodávala potraviny zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele ve smyslu § 7 zákona o potravinách anebo nebalené potraviny přímo nabízené spotřebiteli k prodeji ve smyslu § 8 téhož zákona. Shledal, že stěžovatelka nabízela k prodeji porcované kusy sýra samostatně zabalené do potravinářské fólie, které nakrájela a zabalila bez přítomnosti spotřebitele. Městský soud konstatoval, že ač pojem „obal" není v zákoně definován, obecně se jím rozumí věc či materiál sloužící k tomu, aby jinou věc překryl, zakryl, ovinul, tj. zabalil, a chránil ji tak před možnými nepříznivými vnějšími vlivy či umožnil její transport. Za obal je třeba považovat i stěžovatelkou použitou potravinářskou fólii, neboť ta chránila potravinu před znehodnocením a znemožňovala záměnu či změnu obsahu bez otevření či změny obalu. Jednalo se tak o nabídku a prodej potravin zabalených mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele podle § 7 zákona o potravinách a bylo povinností stěžovatelky, aby takto nabízené a prodávané potraviny (balíčky sýra) označila, a to každý jednotlivě, údaji v souladu s tímto ustanovením. Dle názoru městského soudu zákon nijak nerozlišuje mezi obslužným pultovým a samoobslužným způsobem prodeje; prodejce je v obou případech povinen respektovat § 7 zákona o potravinách, přičemž příslušné informace je třeba uvést přímo na potravině, resp. na jejím obalu, nepostačuje jejich uvedení jiným způsobem, např. na pokladním bloku nebo na tabulkách umístěných v prodejním pultu, neboť smyslem zákona o potravinách je poskytnout spotřebiteli možnost mít k dispozici až do data konzumace zakoupeného zboží všechny podstatné údaje týkající se zakoupeného zboží. Městský soud nevyhověl návrhu stěžovatelky na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, neboť stěžovatelka neuvedla jediné konkrétní znění předpisu evropského práva, které by vyvrátilo její povinnost respektovat vnitrostátní úpravu a upravovalo jiný způsob značení nyní posuzovaných potravin.

[3] Městský soud konstatoval, že kontrola prodejny stěžovatelky nebyla provedena v rozporu se zákonem, neboť veterinární inspektoři jsou pověřeni k výkonu státního veterinárního dozoru obecně a tudíž nemusí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole, ani v rozporu s předmětem kontroly, neboť z popisu kontrolní akce bylo patrné, že byla zaměřena na značení sýrů. Z kontrolního protokolu muselo být stěžovatelce zřejmé, jaké porušení zákonné povinnosti je jí vytýkáno a v jakém jednání orgán dozoru toto porušení spatřuje. S ohledem na § 7 zákona o potravinách nebyl dán žádný důvod pro to, aby orgán dozoru do protokolu o kontrolním zjištění uváděl, jaký způsob prodeje stěžovatelka ve své provozovně praktikovala či že byl v prodejně stěžovatelky umístěn pro všechny sýry společný údaj o spotřebě. K tomu městský soud dodal, že z § 15 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole"), nevyplývá, že by protokol o kontrole musel

obsahovat též veškerá pozitivní zjištění učiněné při kontrole. Městský soud protokol o kontrolním zjištění považoval za relevantní podklad pro správní řízení, který byl pořízen v souladu se zákonem a v dostatečném rozsahu zachycoval skutkový stav věci potřebný pro rozhodnutí správního orgánu ve věci samé.

[4] Na rozdíl od stěžovatelky měl městský soud za to, že správní orgán odůvodnil výši uložené pokuty řádným a přesvědčivým způsobem. Dle jeho názoru žalovaná nezměnila ani zcela nenahradila úvahy správního orgánu prvního stupně a v odvolacím řízení nedošlo ani ke změně skutkového a právního posouzení věci. Městský soud nepřisvědčil ani námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a shrnul, že správními orgány provedený výklad relevantních ustanovení zákona o potravinách plně respektuje smysl a účel zákona.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti napadenému rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Namítla, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se prokázání oprávnění veterinárních inspektorů k provádění kontrolní činnosti. Dle jejího názoru jsou oprávnění uvedená v § 53 odst. 1 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, svěřena jen těm úředním veterinárním lékařům orgánů veterinární správy, kteří jsou zároveň pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru. Veterinární zákon explicitně stanoví, že služební průkaz je průkazem totožnosti, nikoli pověřením k provádění kontrolní činnosti. Veterinární zákon dále zmocňuje Ministerstvo zemědělství k vydání vyhlášky, kde bude uveden pouze vzor, nikoli náležitosti služebního průkazu veterinárního inspektora. Z komparace právní úpravy týkající se státní kontroly v jiných oblastech dle stěžovatelky vyplývá, že tam, kde zákonodárce chtěl, aby služební průkaz byl přímým oprávněním k výkonu kontrolní činnosti, to explicitně a jednoznačně uvedl.

[6] Stěžovatelka dále měla za to, že jí prodávané porcované sýry byly nebalenou potravinou dle § 8 zákona o potravinách, a nikoli balenou potravinou ve smyslu § 7 zákona o potravinách. K tomu uvedla, že vyhláška č. 113/2005 Sb. považuje za nebalenou potravinu ve smyslu § 8 zákona o potravinách i potravinu balenou a označenou ve výrobě, pokud byla rozbalena za účelem prodeje jednotlivých částí. V této souvislosti stěžovatelka poukázala i na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále jen „nařízení č. 1169/2011"), které za balenou potravinu nepovažuje potravinu zabalenou v místě prodeje na žádost spotřebitele ani potravinu zabalenou pro účely přímého prodeje. Z toho lze dle názoru stěžovatelky vyvodit, že ani jí prodávané sýry překryté potravinářskou fólií nepodléhají režimu dle § 7 zákona o potravinách. Spotřebitel se v její prodejně nedostane k sýrům zabaleným v potravinové fólii sám, nýbrž musí požádat příslušného prodavače o konkrétní množství sýra. Prodavač rozbalí potřebný počet zabalených porcí a naváží požadované množství sýra. Toto množství pak již definitivně zabalí a prodá spotřebiteli. Spotřebiteli je tak dána možnost požádat o vybalení a navážení jím určeného množství zboží, na rozdíl od samoobslužného prodeje potravin, k němuž dochází zejména v supermarketech.

Stěžovatelka byla přesvědčena, že posouzení tohoto případu nemůže být ovlivněno tím, nakolik zákazníci využívají svého práva požadovat vybalení sýra.

[7] Stěžovatelka dále konstatovala, že smyslem a účelem zákona o potravinách je poskytnout spotřebiteli kompletní výčet informací o nakupovaném zboží. Při označování každé jednotlivé porce sýra zákonem požadovanými údaji by spotřebitel byl paradoxně poškozen, neboť by vzhledem k velikosti nabízených porcí sýra a s tím související nečitelností textu neměl faktický přístup k žádným informacím o nabízených potravinách. Označování každé jednotlivé porce sýra tak popírá účel a smysl o potravinách, neboť stěžovatelkou uplatňovaný způsob označování potravin práva spotřebitele naopak posiluje. Trestání svého postupu tedy stěžovatelka považovala za projev přepjatého formalismu. Stát, potažmo městský soud, tím porušil její právo na podnikání garantované v článku 26 Listiny základních práv a svobod, neboť po ní vyžadoval plnění povinností, jež omezuje její základní práva, aniž by pro toto omezení existoval jakýkoli rozumný důvod. Stěžovatelka neuznala, že označování potravin podle § 7 zákona o potravinách umožňuje spotřebiteli snazší reklamaci výrobku. Dále polemizovala s judikaturou Nejvyššího správního soudu, již měla za nesprávnou, neboť se nezabývala jejími námitkami, že spotřebitel nemůže přes vitrínu vidět na značení provedené v souladu s § 7 zákona o potravinách a může požádat o navážení konkrétního množství potraviny. Stěžovatelka rovněž měla za to, že jejím jednáním nebyla naplněna materiální stránka správního deliktu. Setrvala na svém názoru, že zákon o potravinách rozlišuje tři způsoby uvádění potravin do oběhu, tj. tři způsoby prodeje potravin, což je v této věci právně významné. Stěžovatelka vytkla městskému soudu i to, že její odkaz na vyhlášku č. 326/2001 Sb. a s ní související argumentace nebyla uváděním nových skutečností, a proto se měl městský soud touto námitkou zabývat.

[8] Stěžovatelka namítla, že správní orgány řádně neodůvodnily výši uložené pokuty z hlediska závažnosti údajného protiprávního jednání a jejich rozhodnutí jsou v důsledku vnitřní rozpornosti nicotná. Rovněž poukázala na vady protokolu o kontrolním zjištění, který dle jejího názoru musí obsahovat skutečný stav věci včetně skutečností svědčících ve prospěch kontrolovaného subjektu, nikoli tedy pouze zjištěné nedostatky. V nyní posuzovaném případě kontrolní protokol kupříkladu neuváděl, že se jednalo o obslužný prodej. Dále upozornila na fakt, že správní orgán prvního stupně se nevypořádal se skutečnostmi tvrzenými vedoucí kontrolované prodejny, jež byly podle jejich obsahu námitkami a správní orgán tak o nich měl vydat rozhodnutí. Z toho stěžovatelka dovodila, že se správní orgány i městský soud dopustily porušení jejího práva na spravedlivý proces.

[9] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek městského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.).

Podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[11] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání, za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s. Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit námitce, že městský soud nesprávně posoudil otázku náležitého prokázání oprávnění veterinárních inspektorů k provádění kontrolní činnosti. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na § 45 odst. 2 a § 53 odst. 1 veterinárního zákona, jakož i na § 9 a § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, z nichž dovozovala, že inspektoři byli povinni předložit písemné pověření k provedení kontroly. V této souvislosti je třeba uvést, že stěžovatelka tuto námitku uplatňuje opakovaně, přestože ji zdejší soud v minulosti v jiných řízeních za její účasti vypořádal. Značná pozornost pak byla této otázce věnována v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 Ads 114/2012 – 69 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), v němž Nejvyšší správní soud vyložil, že *„v daném případě nejsou splněny podmínky pro předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 4 As 42/2004 - 87, dostupný na www.nssoud.cz, se týkal provedení kontroly podle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012 - 34, dostupný na www.nssoud.cz, jenž by podle stěžovatelky měl být s tímto rozhodnutím v rozporu, se však týkal provedení kontroly podle živnostenského zákona. Obě rozhodnutí se tedy sice týkají zákonných náležitostí kontrolního pracovníka při provádění kontroly, avšak jedná se o kontrolu prováděnou na různých úsecích výkonu státní správy a podle různých právních předpisů.“* (...) *„[V] souzené věci bylo pro provedení kontroly dostačující, že kontrolní pracovnice předložila průkaz veterinární inspektorky. V dané věci není sporu o tom, že ustanovení veterinárního zákona týkající se státního veterinárního dozoru, jsou speciální úpravou k obecné úpravě zákona o státní kontrole. Podle § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole ‚podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup.‘ V souzené věci stanoví jiný postup veterinární zákon. Ustanovení § 53 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona hovoří o veterinárních inspektorech jako o úředních veterinárních lékařích orgánů veterinární správy pověřených výkonem státního veterinárního dozoru, z čehož vyplývá, že veterinární inspektoři jsou k výkonu státního veterinárního dozoru pověřováni obecně, a tudíž nemusejí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole. Veterinární inspektoři osvědčují své obecné oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru ve smyslu § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona služebním průkazem, který v souladu s přílohou č. 2 k vyhlášce č. 296/2003 Sb., obsahuje text: ‚Držitel tohoto průkazu, pro nějž byl tento průkaz vydán, je nositelem oprávnění stanovených zákonem č. 166/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zvláštními zákony upravujícími působnost orgánů veterinární správy.‘ Tento průkaz současně představuje pověření k provedení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Nejvyšší správní soud tedy dospívá k závěru, že již předložením služebního průkazu prokazuje veterinární inspektor svou totožnost a současně své oprávnění k výkonu státního veterinárního dozoru, a proto nemusí předkládat ke každé kontrole zvláštní pověření.“*

[13] Nejvyšší správní soud nemá důvodu odchýlit se od závěrů své konstantní judikatury ani v nyní projednávané věci a ztotožňuje se v tomto ohledu se závěry městského soudu. V nyní projednávané věci totiž správní orgány, resp. veterinární inspektoři nepostupovali podle obecné právní úpravy § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, podle něhož jsou kontrolní pracovníci povinni předložit písemné pověření k provedení kontroly, nýbrž podle zvláštního ustanovení § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona, které ukládá inspektorům státního veterinárního dozoru prokazovat se při kontrole (toliko) služebním průkazem. Z § 45 odst. 2 nebo § 53 odst. 1 veterinárního zákona pak nelze dovozovat způsob, jakým by se měli veterinární inspektoři jako úřední osoby prokazovat při provádění kontroly v provozovnách potravinářských podniků. Ministerstvo zemědělství se tak stanovením náležitostí služebního průkazu veterinárního inspektora ve vyhlášce č. 342/2012 Sb. nedopustilo protiústavního překročení zákona, neboť text vzoru toho průkazu je zcela v souladu s výše uvedenou interpretací veterinárního zákona. Lze tedy shrnout, že gramatický výklad zákona je v tomto směru jednoznačný, a nezbývá tak prostor pro volbu mezi více možnými interpretacemi relevantních ustanovení, jak dovozuje stěžovatelky. Při posouzení této věci proto nelze zohlednit stěžovatelkou provedenou komparaci právní úpravy kontrolní činnosti v jiných oblastech veřejné správy, neboť takový systematický výklad by bylo možné aplikovat pouze v případě nejasného gramatického výkladu veterinárního zákona. Jelikož objektivně není a nebylo pochyb o tom, že kontrolující osobou byl veterinární inspektor, námitka nezákonného provedení kontroly provozovny stěžovatelky není důvodná.

[14] K námitce týkající se označování potravin je třeba poznamenat, že Nejvyšší správní soud se touto právní otázkou, tj. zda se v nyní posuzované věci jednalo o balené potraviny ve smyslu § 7 zákona o potravinách anebo o nebalené potraviny ve smyslu § 8 téhož zákona, také již několikrát podrobně zabýval, a to dokonce v řízeních týkajících se stejného způsobu prodeje a nabídky sýrů stěžovatelkou (viz např. rozsudky č. j. 7 As 35/2008 – 144, č. j. 7 As 34/2008 - 181 a č. j. 4 Ads 87/2012 – 34). Za situace, kdy se skutkový i právní stav věci podstatně neliší, nemá Nejvyšší správní soud důvod revidovat svůj setrvalý právní názor, v poslední době vyjádřený např. v rozsudku ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 37/2013 - 46. Na tomto místě proto jen stručně rekapituluje klíčové pasáže citovaných rozsudků a vzhledem k jejich vyčerpávajícím odůvodněním na ně v podrobnostech plně odkazuje.

[15] Jednotlivé porce sýra, které stěžovatelka nabízela ve své provozovně k prodeji spotřebitelům, byly ze všech stran pokryté průsvitnou potravinářskou fólií. Definice balení potravin je obsažena v § 5 zákona o potravinách, z níž jednoznačně vyplývá, že jedním ze základních znaků obalu potraviny mimo jiné je, že znemožňuje změnu obsahu bez otevření či změny obalu, což bezpochyby splňuje i po všech stranách potravinářskou fólií obalená porce sýra. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nabízela spotřebitelům k prodeji jednotlivě zabalené porce sýra a k zabalení došlo bez přítomnosti spotřebitele a mimo provozovnu výrobce, je na tento způsob prodeje třeba aplikovat § 7 zákona o potravinách, který se užije, pokud byly potraviny „*zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele.*“ Údaji uvedenými v citovaném ustanovení musí být označena každá jednotlivá potravina, což vyplývá z textu „*označit potravinu* těmito údaji.“ Stěžovatelka byla tedy povinna každou jednotlivou porci sýra zabalenou v potravinářské fólii označit údaji podle § 7 zákona o potravinách. Spotřebiteli je totiž předchozím zabalením znemožněna volba

konkrétního požadovaného množství potraviny, což při přímém prodeji nebalených potravin nenastává. Proto je ochrana spotřebitele při koupi potravin zabalených mimo provozovnu výrobce a bez jeho přítomnosti zaručena právě konkrétní informací o ceně, váze, názvu potraviny a označení osoby, která potravinu zabalila, umístěnou jednotlivě na obalu každé zabalené potraviny. V nyní posuzovaném případě tak byl správní delikt spáchán již tím, že stěžovatelka nabízela k prodeji sýry zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele do potravinářské fólie, aniž by tyto potraviny byly označeny údaji vymezenými v § 7 zákona o potravinách. Spotřebiteli poskytnutá možnost požadovat vybalení, navážení jím požadovaného množství sýra a jeho opětovné zabalení proto nemůže protiprávnost jednání stěžovatelky žádným způsobem zhojit. Z tohoto důvodu nelze zohlednit odkaz stěžovatelky na § 6 odst. 8 vyhlášky č. 113/2005 Sb. a s ním související argumentaci, neboť toto ustanovení by dopadalo toliko na hypotetické a z povahy věci ojedinělé případy zákazníkem iniciované dispozice s jednotlivými porcemi sýra.

[16] Argumentace stěžovatelky spočívající v tom, že kdyby označila zákonem předepsanými údaji každou porci sýra, spotřebitel by přes vitrínu na informace velmi pravděpodobně vůbec neviděl, je při hodnocení zákonnosti postupu správních orgánů zcela nepodstatná. Ze specifického organizačního a technologického uzpůsobení provozovny stěžovatelky nelze vyvozovat žádné závěry rozhodné pro interpretaci zákona. Naopak stěžovatelka sama musí svou provozovnu uzpůsobit tak, aby dostála zákonným požadavkům. V této souvislosti pak zásadně nelze přijmout tvrzení stěžovatelky, že nerespektováním § 7 zákona o potravinách posiluje práva spotřebitele, protože jeho důsledným dodržováním by spotřebitel fakticky zůstal bez jakýchkoli informací o nabízené potravině. Účelem a smyslem zákona o potravinách je především zajištění vysoké úrovně ochrany lidského života a zdraví. Smyslem povinnosti označit požadovanými informacemi každou porci sýra tedy není pouze zajistit spotřebiteli dostatečné informace v době jeho rozhodování o koupi, ale i v době konzumace potraviny, neboť po spotřebiteli nelze spravedlivě žádat, aby si informace uvedené na společných popiskách zapamatoval. Městský soud sice mohl stěžovatelku na tento smysl a účel potravinového zákona upozornit a přispět tím k větší přesvědčivosti napadeného rozsudku, nicméně to, že tak neučinil, nemělo žádný vliv na přezkoumatelnost či zákonnost napadeného rozsudku. Poskytnutím trvalých informací přímo na obalu potraviny pak jsou jistě posílena i reklamační práva spotřebitele ve vztahu k prodejci, neboť v takovém případě má spotřebitel mimo jiného k dispozici doklad o deklarovaném složení potraviny.

[17] Na posouzení věci nemůže nic změnit ani okolnost, že prodejní pult s balenými sýry byl přístupný pouze ze strany prodavače a zákazník si tedy konkrétní porci sýra nemohl vzít sám, ale ta mu musela být prodavačem podána. Z toho stěžovatelka dovozovala, že ve své provozovně praktikuje „obslužný“ způsob prodeje, upravený v § 8 zákona o potravinách. Z legální definice obsažené v § 2 písm. o) zákona o potravinách je zřejmé, že pojem „uvádění do oběhu“ (užitý v § 6 a § 8 citovaného zákona) je obsahově širší než pojem „prodej“ (užitý v § 7 citovaného zákona); mezi tyto pojmy tak nelze klást rovnítko a přiřazovat k určitému typu prodeje konkrétní způsob označování potravin. Pro označování potravin je určující způsob a typ jejich balení, naopak přítomnost prodavače při manipulaci s potravinou je zcela irelevantní. Rozlišování mezi způsoby prodeje tedy nemá oporu v zákoně, jak správně konstatoval městský soud.

[18] Stěžovatelka s obecným poukazem na svá podání v řízení před městským soudem navrhla předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. V této souvislosti konkrétně poukázala pouze na čl. 2 odst. 2 písm. e) nařízení č. 1169/2011, jenž obsahuje definici balené a nebalené potraviny. Dle čl. 2 odst. 2 písm. e) citovaného nařízení se „balenou potravinou" rozumí *„samostatná prodejní jednotka v obchodní úpravě v nezměněném stavu určená konečnému spotřebiteli a zařízením společného stravování, která se skládá z 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 změnit jeho obsah; za balenou potravinu se nepovažuje potravina zabalená v místě prodeje na žádost spotřebitele ani potravina zabalená pro účely přímého prodeje."* Dle čl. 12 odst. 2 citovaného nařízení *„[v] případě balených potravin musí být povinné informace o dané potravině uvedeny přímo na obalu nebo na etiketě k němu připojené."* Již z dikce citovaných ustanovení je patrné, že interpretace § 7 zákona o potravinách na projednávanou věc je zcela v souladu se stěžovatelkou citovaným nařízením, neboť stěžovatelka nabízela spotřebitelům porce sýra zabalené tak, že bez otevření obalu nešlo změnit jeho obsah. Na stěžovatelkou praktikovaný způsob prodeje nelze aplikovat negativní část definice obsažené v čl. 2 odst. 2 písm. e) nařízení č. 1169/2011, neboť ta se netýká deliktního jednání, za které byla stěžovatelka postižena, ale opět jen hypotetických a z povahy věci ojedinělých případů zákazníkem iniciované dispozice s jednotlivými předpřipravenými porcemi sýra. Nejvyšší správní soud tedy neshledal městským soudem provedenou interpretaci relevantních ustanovení českého potravinového práva v žádném směru v rozporu se závaznými normami evropského práva, výklad práva Evropské unie ve svém kontextu nečiní problémy a tak není ani důvod pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 87/2012 – 34).

[19] Stěžovatelka nebyla též spokojena s odůvodněním výše uložené pokuty z hlediska závažnosti protiprávního jednání. Dle jejího názoru správní orgány pouze odkázaly na příslušné zákonné ustanovení a horní hranici pokuty, již lze teoreticky za příslušný delikt udělit. Stejné pochybení pak do odůvodnění napadeného rozsudku měl převzít i městský soud. S tímto názorem však nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit, neboť žalovaná se výši uložené pokuty podrobně věnovala na str. 9 až 10 napadeného rozhodnutí, přičemž úvahy o výši uložené pokuty pečlivě a zcela správně konkretizovala, což městský soud nepřehlédl. Poukazy stěžovatelky na údajnou nesprávnost odůvodnění v části týkající se uložené sankce tkví v její mylné, shora vypořádané interpretaci § 7 zákona o potravinách.

[20] Stěžovatelka dále namítla, že jejím jednáním nebyla naplněna materiální stránka správního deliktu, a proto by za případné formální porušení § 7 zákona o potravinách neměla být pokutována. Vzhledem k tomu, že tuto námitku neuvedla v žalobě, Nejvyšší správní soud k ní nemohl přihlédnout (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nad rámec výše uvedeného lze toliko v obecné rovině konstatovat, že nyní posuzované jednání ve vztahu k porušené povinnosti zcela zřejmě dosahuje společenské nebezpečnosti, neboť stěžovatelka nabízela k prodeji značné množství potravin neoznačených v souladu s § 7 zákona o potravinách, takže nedodržela svou informační povinnost vůči mnoha spotřebitelům, nešlo o ojedinělý případ či výjimečné nedopatření. Nelze pominout ani skutečnost, že tohoto jednání se

dopouštěla soustavně, jak je patrné i z evidence zdejšího soudu, jež obsahuje několik dalších skutkově takřka totožných případů týkajících se stěžovatelky.

[21] Správní orgány nejsou povinny zjišťovat veškeré skutkové okolnosti případu, tedy i ty, jež jsou pro posouzení skutku nevýznamné, tím méně všechny tyto okolnosti zachytit v protokolu o kontrolním zjištění. Stěžovatelka se tedy mýlí, pokud tvrdí, že protokol o kontrolním zjištění musel obsahovat veškerá pozitivní zjištění zjištěná při kontrole, včetně skutečností pro právní posouzení věci irelevantních, tedy například zaznamenat „obslužný“ způsob prodeje sýrů. Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že samotný protokol o kontrole nepředstavuje žádný zásah do právní sféry stěžovatelky, neboť jí z něj neplynou žádné povinnosti, ani v jejich důsledku neztrácí žádná práva. Protokol o provedené kontrole tak slouží toliko jako podklad pro vydání rozhodnutí způsobilého zasáhnout do právní pozice stěžovatelky. Do právní sféry stěžovatelky by tedy mohlo zasáhnout teprve rozhodnutí správního orgánu, kterým však v nyní posuzovaném případě byly skutečnosti tvrzené osobou účastnící se kontroly (zaměstnankyní stěžovatelky) úplně a správně vypořádány. Vyjádření vedoucí kontrolované prodejny je třeba posuzovat toliko jako vyjádření ke kontrolnímu protokolu, nikoli jako podání ve smyslu správního řádu, o němž by bylo třeba samostatně rozhodnout. Stěžovatelka rovněž neuvedla žádnou konkrétní skutečnost, kterou správní orgány opomněly zohlednit při rozhodování o správním deliktu, naopak obsahem svých podání skutkový stav beze zbytku potvrdila. Skutkový stav posuzované věci tak byl správními orgány zjištěn bez důvodných pochybností, v rozsahu nezbytném pro zákonnost a správnost jejich rozhodnutí. Nejvyšší správní soud nezjistil ohledně postupu správních orgánů v řízení ani žádné jiné pochybení takové intenzity, které by mohlo ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí nebo dokonce porušit Listinou garantované právo stěžovatelky na spravedlivý proces.

[22] Z výše uvedených důvodů považuje Nejvyšší správní soud odůvodnění napadeného rozsudku za úplné, vyčerpávající a přesvědčivé. Nemůže tak přisvědčit ani dílčím námitkám nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Problematika nepřezkoumatelnosti je v judikatuře Nejvyššího správního soudu bohatě zastoupena (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245, ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130). Za nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nutno pokládat takové rozhodnutí, jež je nesrozumitelné nebo z jehož odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené. Nedostatkem důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Těmito skutkovými důvody budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo tam, kde 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, publikováno pod č. 133/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud má za to, že žádnou z výše uvedených vad napadený rozsudek netrpí. Je bez jakýchkoliv pochybností srozumitelný, o čemž ostatně svědčí i to, že s jeho závěry stěžovatelka ve své kasační stížnosti obsáhle polemizuje. Stejný závěr lze učinit i o nyní posuzovaných rozhodnutích správních orgánů.

Nevhodně formulovaná pasáž na straně 4 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ani absence odkazu na § 3 vyhlášky č. 326/2001 Sb., tak nemohly způsobit nepřezkoumatelnost ani nicotnost správních rozhodnutí a s tím související tvrzenou nezákonnost napadeného rozsudku. Na zákonnost napadeného rozsudku nemohl mít vliv ani postup městského soudu, jenž odkaz stěžovatelky na ustanovení vyhlášky č. 326/2001 Sb. a s ní související argumentaci posoudil jako opožděně uplatněnou námitku, ale přesto ji *obiter dictum* věcně správně vypořádal.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

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

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch a žalované žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec její běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 21. května 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda

senátu