



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Brigity Chrástilové a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobkyně: **AHOLD Czech Republic, a. s.**, se sídlem Slavičkova 1a, Brno, zastoupena JUDr. Sášou Navrátilovou, advokátkou, se sídlem Zatloukalova 35, Brno, proti žalované: **Česká obchodní inspekce**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí Ústředního ředitele České obchodní inspekce ze dne 21. 11. 2003, č. j. 6955/1100/2003/Šu/Št, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, č. j. 7 Ca 16/2004 - 32,

**takto:**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalované **se** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

### Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá včas podanou kasační stížností rozsudek Městského soudu v Praze blíže označený v záhlaví tohoto rozsudku, kterým byla dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Ústředního ředitele České obchodní inspekce (dále jen „ČOI“) ze dne 21. 11. 2003. Tímto rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí inspektorátu ČOI Střední Čechy, č. j. 9/10/11 - 03/Br. ze dne 25. 8. 2003, jímž byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 5000 Kč pro naplnění jednání uvedeného v § 9 odst. 1 písm. d) zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, neboť porušila právní povinnosti stanovené v § 9 odst. 10 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech (dále jen „zákon o obalech“), kterými je osobě uvádějící do oběhu nápoje v obalech, které nejsou zálohovanými vratnými obaly, uloženo nabízet stejné nápoje rovněž ve vratných zálohovaných obalech, pokud jsou v nich tyto nápoje uváděny na trh.

Stěžovatelka napadla rozhodnutí žalované u Městského soudu v Praze žalobou, jelikož se domnívá, že byla tímto rozhodnutím zkrácena na svých právech, přičemž k tomuto

zkrácení práv došlo překročením mezi správního uvážení ze strany správního orgánu při hodnocení naplnění podmínek daných § 9 odst. 10 zákona o obalech. Stěžovatelka poukazuje na povinnost nabízet určitý druh zboží, přičemž však v žádném ustanovení citovaného zákona není přesně specifikováno, co se rozumí pojmem „nabízet“. Nelze proto výkladem daného ustanovení dovodit, že příslušný subjekt je povinen mít neustále, v každém případě a za každé situace, předmětné zboží připravené k prodeji na prodejní ploše a nelze tedy ani dovodit porušení daného ustanovení zákona o obalech, když stěžovatelka nápoje ve vratných zálohovaných obalech běžně ke koupi nabízí, avšak v konkrétním okamžiku, kdy byla v provozovně ALBERT 523, Čelákovice, provedena kontrola pracovníky ČOI, bylo zboží na prodejní ploše dočasně vyprodáno. Stěžovatelka namítá, že měla dotčené zboží připraveno k umístění na prodejní plochu ve skladu provozovny ALBERT 523, Čelákovice, což dokládá písemnými důkazy. Správní orgán tedy nezkoumal, zda je předmětné zboží v prodeji či nikoliv, zabýval se pouze otázkou, zda je zboží v regálu na prodejní ploše. Dále namítala, že prodejní plocha nápojů provozovny ALBERT 523 je menší než 200 m<sup>2</sup> a tedy se na ni výše uvedená povinnost ani nevztahuje. Stěžovatelka k uvedenému odkázala na dohodu mezi ČOI a Svazem obchodu České republiky, jejímž cílem bylo ujasnění výkladu pojmu „nabízet“, rovněž bylo ze strany ČOI přislíbeno, že zboží v zálohovaných vratných obalech chybějící na prodejní ploše nebude sankcionováno, pokud půjde o zboží přechodně vyprodané nebo zboží, které se nepodařilo nakoupit. Stěžovatelka poukazuje na rozpor § 9 odst. 10 zákona o obalech s Listinou základních práv a svobod, neboť dochází ke zvýhodňování menších obchodníků. S ohledem na čl. 2 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod nemůže správní orgán v případě, kdy zákon neposkytuje a neumožňuje přesný a jednoznačný výklad určitého pojmu, jít ve svém výkladu nad rámec stanovený zákonem.

Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 28. 2. 2006, č. j. 7 Ca 16/2004 - 32, s odůvodněním, že stěžovatelka uváděla na prodejní ploše větší než 200 m<sup>2</sup> do oběhu stolní vína a ochucené minerální vody v obalech, které nejsou vratnými zálohovanými obaly, přičemž nenabízela stejné nápoje rovněž ve vratných zálohovaných obalech, přestože jsou v nich tyto nápoje uváděny na trh, čímž porušila povinnost stanovenou § 9 odst. 10 zákona o obalech. Správní orgán tak dle městského soudu dostatečně zjistil skutkový stav a postupoval zcela v souladu se zákonem, když stěžovatelce za uvedené jednání uložil pokutu. Účelem zákona o obalech je chránit životní prostředí předcházením vzniku odpadů z obalů, a to zejména snižováním hmotnosti, objemu a škodlivosti obalů a chemických látek v těchto obalech obsažených, v souladu s právem Evropských společenství. Ve světle výše uvedeného je dle městského soudu nutné vykládat i ustanovení § 9 odst. 10 zákona o obalech, jehož cílem je poskytnout kupujícím možnost výběru obalu a pouze v případě, že bude mít zákazník v jakýkoliv okamžik možnost takového výběru, a tedy možnost zboží ve vratném obalu zakoupit, bude naplněn smysl zákona, tj. předcházení vzniku odpadů. Pojem „nabízet“ musí být tedy vykládán ve vztahu k osobám balené zboží kupujícím, tedy je povinností subjektu do oběhu nápoje uvádějícího nabízet zboží zabalené ve vratných zálohovaných obalech vždy na prodejní ploše. V opačném případě se zmíněný subjekt vystavuje nebezpečí postihu za správní delikt uvedený v § 9 odst. 1 písm. d) zákona o ČOI. Soud dále konstatuje, že velikostí prodejní plochy je míněna prodejní plocha celé prodejny, nikoliv pouze plocha na které jsou prodávány přímo nápoje. Tvrzená dohoda uzavřená mezi svazem obchodu ČR a ČOI není pro posouzení věci relevantní, jelikož soud vycházel výlučně ze znění zákona. S ohledem na výše uvedené skutečnosti městský soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Proti výše uvedenému rozhodnutí městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž se dovolává stížních důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Pochybení soudu spatřuje v tom, že se městský soud ztotožnil s nesprávným právním názorem zastávaným správním orgánem. Předmětné zboží ve vratných zálohovaných obalech chybělo na dotčené prodejní ploše pouze přechodně v důsledku toho, že bylo právě v okamžiku kontroly vyprodáno, přičemž další zboží ve vratných zálohovaných obalech se nacházelo ve skladu kontrolované provozovny a bylo

připraveno k bezodkladnému umístění na prodejní plochu. Stěžovatelka namítá, že z příslušného ustanovení zákona o obalech není možné dovodit povinnost, aby příslušné subjekty měly předmětné zboží na prodejní ploše vždy, za všech okolností a neustále. Není možné předem vyloučit, že určitý druh zboží bude dočasně vyprodán. Dle názoru stěžovatelky je dostatečné, že měla jako provozovatel „maloobchodní“ prodejny, místo pro předmětné zboží v prodejním regále a že toto místo bylo opatřeno příslušným označením a cenou, že se tedy předmětné zboží na tomto místě před příchodem kontroly nacházelo. Pokud tedy došlo ke krátkodobému nedostatku předmětného zboží, ani tak nebylo v tomto případě zákazníkovi stěžovatelky znemožněno zboží koupit. Stěžovatelka zboží nabízela, nicméně v tomto případě bylo na zákazníkovi, aby chvíli počkal, než bude zboží doplněno, nebo si zboží u příslušného zaměstnance provozovny vyžádal. Cílem zákona je dle stěžovatelky postihnout subjekty, jež se snaží stanoveným povinnostem vyhnout nebo je obcházet tím, že zboží ve vratných zálohovaných obalech neposkytují vůbec nebo jen v malé míře. Žalovaná však při výkladu předmětného ustanovení zákona o obalech postupovala nepřiměřeně tvrdě, jelikož postihuje stěžovatelku, která své zákonem stanovené povinnosti beze zbytku plní. Z ojedinelé nepřítomnosti zboží na prodejní ploše však nelze usuzovat, že stěžovatelka předmětné zboží „nenabízí“ ve smyslu § 9 odst. 10 zákona o obalech, zejména pokud je toto zboží dlouhodobě v seznamu prodávaného zboží ve všech provozovnách, je soustavně prodáváno, ve velkém objemu a stěžovatelka činí vše co na ní lze spravedlivě požadovat, aby měla toto zboží trvale v prodeji. Nelze proto postihovat ojedinelé výpadky v doplňování zboží na prodejní plochu, kterým nelze ani při vynaložení veškeré péče zabránit. Stěžovatelka považuje zjištění skutkového stavu provedené žalovanou za nedostatečné. V závěru kasační stížnosti namítá porušení ustanovení Listiny základních práv a svobod, jelikož s ohledem na čl. 2 lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem a to způsobem, který zákon stanoví. Není tedy možné, aby za situace, kdy zákon neposkytuje a neumožňuje zcela přesný výklad určitého pojmu, v tomto případě pojmu „nabízet“, šel ve svém výkladu v rámci správního uvážení nad rámec zákonem stanovený. Samotné ustanovení § 9 odst. 10 zákona o obalech stěžovatelka označuje za diskriminační, zvýhodňující pouze menší obchodníky, kteří uvádějí do oběhu nápoje na prodejní ploše menší než 200 m<sup>2</sup> a na něž se tedy povinnost v uvedeném ustanovení nevztahuje. Předmětné ustanovení je tedy v rozporu s čl. 1 a čl. 3 Listiny základních práv a svobod. Navrhuje proto Nejvyššímu správnímu soudu, aby rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná ve svém vyjádření ke stěžovatelčině kasační stížnosti zejména uvedla, že nadále trvá na svém závěru ohledně kontrolního protokolu z provedené kontroly dne 24. 6. 2006, kde je řádně zdokumentovaný zjištěný skutkový stav v den kontroly, což stěžovatelka v kasační stížnosti i uznala. V odvolání stěžovatelky ze dne 15. 9. 2003 proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je ve druhém odstavci uvedeno, že předmětné zboží na provozovně chybělo pouze přechodně, a to v důsledku toho, že bylo toto zboží právě ve chvíli kontroly dočasně vyprodáno. Z uvedeného dle žalované vyplývá, že předmětné nápoje ve vratných zálohovaných obalech nebyly v provozovně vůbec, tedy nebyly ani ve skladu, ani na prodejní ploše, jak stěžovatelka namítá v kasační stížnosti. Otázka, zda předmětné zboží bylo dočasně vyprodáno, není relevantní. V dalším žalovaná odkazuje na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního i druhého stupně, jakož i na rozsudek městského soudu, a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost v plném rozsahu zamítl.

Kasační stížnost byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku a je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), byla podána osobou oprávněnou, jelikož stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je přípustná, neboť je z jejího obsahu zřejmé, že jsou uplatňovány kasační důvody podle dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů,

neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že tato kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud považuje pro posouzení věci za důležité zejména následující skutečnosti:

Dle § 9 odst. 10 zákona o obalech ve znění platném k datu vydání správního rozhodnutí, osoba, která uvádí do oběhu nápoje v obalech, které nejsou vratnými zálohovanými obaly, je povinna nabízet stejné nápoje rovněž ve vratných zálohovaných obalech, pokud jsou v nich tyto nápoje uváděny na trh. Tato povinnost se nevztahuje na osoby uvádějící tyto nápoje do oběhu na prodejní ploše menší než 200 m<sup>2</sup>.

Pokud jde o výklad pojmu „nabízet“, jak již správně uvedl městský soud v kasační stížnosti napadeném rozhodnutí, je nutné jej vykládat ve vztahu k osobám předmětné zboží kupujícím. Tedy je povinností osoby do oběhu nápoje uvádějící, nabízet zboží zabalené ve vratných zálohovaných obalech vždy na prodejní ploše a poskytnout tak zákazníkům možnost výběru obalu, v němž je zboží zabaleno. Pouze v případě, že bude mít zákazník reálnou možnost výběru a tedy možnost zboží ve vratném obalu zakoupit, bude smysl § 9 odst. 10 zákona o obalech naplněn.

Dle § 9 odst. 1 písm. d) zákona o ČOI, ředitel inspektorátu uloží kontrolované osobě, která poruší ostatní podmínky stanovené zvláštními právními předpisy pro činnosti uvedené v § 2 odst. 1 a 2 citovaného zákona, pokud právo uložit sankční postih nemá jiný správní úřad, pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Za opakované porušení povinností v průběhu jednoho roku ode dne poslední kontroly lze uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč.

Z obsahu soudního a správního spisu přitom Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 24. 6. 2003 byla v provozovně stěžovatelky ALBERT 523, Čelákovice, provedena pracovníky ČOI Střední Čechy kontrola, na jejímž základě byl řádně vyhotoven Kontrolní protokol. Oznámení o provedené kontrole a xerokopie kontrolního protokolu bylo stěžovatelce doručeno dne 4. 7. 2003 a dne 24. 7. 2003 stěžovatelka obdržela oznámení o zahájení správního řízení ve věci vydání rozhodnutí o uložení pokuty pro porušení povinností stanovené § 9 odst. 10 zákona o obalech a pro naplnění skutkové podstaty § 9 odst. 1 písm. d) zákona o ČOI v tehdy platném znění. Stěžovatelka byla řádně poučena o možnosti vyjádřit se ke skutečnostem zjištěným pracovníky ČOI v průběhu kontroly, ke způsobu provádění kontroly, ke kontrolnímu protokolu, popř. jiným vhodným způsobem doplnit podkladové materiály. Stěžovatelka této možnosti v žádném směru nevyužila a ke skutečnostem uvedeným v kontrolním protokolu a v oznámení o zahájení správního řízení se nevyjádřila. Dne 25. 8. 2003 ČOI Inspektorát Střední Čechy vydal na základě skutečností zjištěných v průběhu zmiňované kontroly rozhodnutí o udělení pokuty ve výši 5 000 Kč pro porušení povinností stanovených § 9 odst. 10 zákona o obalech.

Dle Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že předmětné zboží se v době provádění kontroly pracovníky ČOI v provozovně ALBERT 523, Čelákovice, vůbec nenacházelo, tedy ani ve skladu, jež je součástí provozovny, ani na prodejní ploše. Tento závěr zdejší soud učinil ze samotného podání stěžovatelky ze dne 15. 9. 2003 (odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně), v němž uvedla, že předmětné zboží (nápoje ve vratných zálohovaných obalech) bylo právě v tu chvíli dočasně vyprodáno. Stěžovatelčino tvrzení, že bylo toto zboží připravené k umístění na prodejní plochu ve skladu provozovny ALBERT 523, Čelákovice, není pro posouzení nyní projednávané věci relevantní. Pro naplnění litery zákona o obalech, co se týče povinností stanovených § 9 odst. 10, je tedy nepodstatné, zda předmětné zboží v zálohovaných vratných obalech bylo či nebylo ve skladu dotčené provozovny. Odpovědnost za porušení povinností stanovené v citovaném ustanovení zákona o obalech je ve stěžovatelčině případě,

jelikož je právnickou osobou, odpovědností objektivní a není na místě zkoumat míru zavinění či účasti. Pro posouzení věci je tak rozhodný skutkový stav zjištěný v průběhu kontroly prováděné pracovníky ČOI Střední Čechy dne 24. 6. 2003, tj. že v provozovně ALBERT 523, Čelákovice, stěžovatelka uváděla do oběhu stolní vína a ochucené minerální vody v obalech, které nejsou vratnými zálohovanými obaly, přičemž nenabízela na prodejní ploše stejné nápoje rovněž ve vratných zálohovaných obalech, přestože jsou v nich tyto nápoje na trh uváděny, což sama stěžovatelka v kasační stížnosti uznává jako skutkový stav zjištěný ČOI. Jestliže tedy bylo předmětné zboží vyprodáno, byť dočasně, a stěžovatelka nadále nabízela nápoje (stolní vína a ochucené minerální vody) v obalech nevratných a nezálohovaných, vystavila se tím nebezpečí postihu za správní delikt. Zcela v souladu se zákonem proto příslušný správní orgán rozhodl o uložení sankce za protiprávní jednání spočívající v porušení povinnosti stanovené § 9 odst. 10 zákona o obalech. Pokutu udělenou ředitelem inspektorátu ČOI Střední Čechy ve výši 5 000 Kč, tedy na samé spodní hranici zákonem stanovených mezí, Nejvyšší správní soud považuje ve vztahu k uvedenému za zcela přiměřenou a odpovídající stupni společenské nebezpečnosti výše specifikovaného protiprávního jednání.

Nejvyšší správní soud závěrem konstatuje, že žalovaný správní orgán uplatnil při rozhodování o uložení pokuty státní moc v případě a v mezích stanovených zákonem, a způsobem, který zákon stanoví. Povinnost stanovená § 9 odst. 10 zákona o obalech je zcela jednoznačná a nepůsobí žádných výkladových problémů. Dle názoru Nejvyššího správního soudu se zde nejedná o diskriminační ustanovení ve vztahu k osobám uvádějícím do oběhu nápoje na prodejní ploše větší než 200 m<sup>2</sup>, jelikož ve srovnání s prodejny o prodejní ploše menší než 200 m<sup>2</sup>, uvádějí do oběhu výraznější množství předmětného zboží a tudíž i více zatěžují odpadové hospodářství obaly, které nejsou vratnými zálohovanými obaly. Účelem zákona je chránit životní prostředí předcházením vzniku odpadů z obalů, a v souladu s právem Evropských společenství poskytnout spotřebiteli možnost výběru obalu, v němž je zboží zabaleno. Nejvyšší správní soud proto neshledává § 9 odst. 10 zákona v rozporu s Ústavou ČR a zásadami demokratického právního státu, jak stěžovatelka v kasační stížnosti namítá.

V posuzované věci správní orgán prvního i druhého stupně, jakož i následně Městský soud v Praze postupovaly v souladu s platnými právními předpisy a na základě dostatečně a správně zjištěného skutkového stavu věci, který má oporu ve spisech. Nejvyšší správní soud neshledal napadaný rozsudek městského soudu nezákonným (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.), přičemž nezjistil vady správního řízení, v němž bylo rozhodnutí žalované vydáno (§ 103 odst. 1 písm. b/ s. ř. s.), a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.) a žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť z obsahu spisu nevyplývá, že by jí náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti vznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 31. ledna 2008

JUDr. Milada Tomková  
předsdkyně senátu