



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s. r. o.**, se sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, zastoupené JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou se sídlem Štupartská 4, Praha 1, proti žalované: **Státní veterinární správa České republiky**, se sídlem Slezská 7, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2007, č. j. 8 Ca 51/2007 – 128,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2007, č. j. 8 Ca 51/2007 - 128, byla zamítnuta žaloba podaná žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Státní veterinární správy ze dne 4. 4. 2002, č. j. Ře 168/02, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky a potvrzeno rozhodnutí Okresní veterinární správy v Karlových Varech ze dne 27. 12. 2001, č. j. 1145/01, o uložení pokuty stěžovatelce ve výši 10 000 Kč za porušení ustanovení § 7 zákona č. 110/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o potravinách“). Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že stěžovatelka v provozovně Maso - uzeniny v Karlových Varech, Krokova ulice nabízela k prodeji a prodávala spotřebitelům potraviny (sýry), jež byly buď v jednotlivých porcích nebo nakrájené, které byly zabalené mimo provozovnu výrobce a v nepřítomnosti spotřebitele. Jelikož každá porce sýra byla balena samostatně, šlo o prodej zboží zabaleného, a bylo proto povinností stěžovatelky, aby každé jednotlivé balení označila údaji obsaženými v ustanovení § 7 zákona o potravinách. Protože stěžovatelka tuto povinnost nesplnila, dopustila se tak správního deliktu, za který jí byla uložena přiměřená pokuta. Způsob prodeje (pultový či samoobslužný) nabízeného zboží na provozovně není pro stanovení povinností uvedených v ustanovení § 7 zákona o potravinách vůbec rozhodný.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou opřela o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti stěžovatelka namítala, že prodávala nebalenou potravinu, neboť šlo o zboží vybalené z velkoobchodního balení (cihly sýra), které bylo následně porcované a prodávané výlučně prostřednictvím prodávače. Z tohoto důvodu jsou proto údaje, které je povinna ohledně potravin uvádět, vyznačovány na popiskách umístěných v chladících vitrínách, kde je zboží vystaveno, na společných informačních cedulích umístěných v prodejně a na elektronicky tištěné pokladní stvrzence o nákupu zboží. Tento postup je podle jejího názoru zcela v souladu s režimem značení zboží podle ustanovení § 8 odst. 2 zákona o potravinách. Městskému soudu stěžovatelka vytýkala, že nespécifikoval, která jednotlivá písmena ustanovení § 7 zákona o potravinách měla porušit. Navíc ze správního spisu vyplývá, že nabízené potraviny, bez ohledu na to, zda šlo o potraviny balené či nebalené, byly všemi požadovanými údaji označeny. Městský soud rovněž zcela nedostatečně vyložil povinnost značení zboží z hlediska formy. Jednotlivé druhy sýra přitom byly zákonem požadovanými údaji označeny, nikoliv však přelepku na fólii, ale na popiskách a informačních cedulích. Městský soud měl proto napadená správní rozhodnutí z důvodu jejich nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů zrušit. Z těchto rozhodnutí totiž nebylo zřejmé, že správní orgán spatřuje nesplnění zákonné povinnosti v tom, že předepsané značení není přelepku přilepeno na potravine. Městský soud se rovněž nevyporádal řádně se všemi žalobními námitkami. Na podporu svého tvrzení týkajícího se charakteru balených a nebalených potravin odkazuje na dopis ze dne 24. 10. 2006, který Státní veterinární správa zaslala z důvodu nejednotného postupu orgánů veterinární správy ve vztahu k ustanovení § 8 odst. 2 zákona o potravinách všem krajským a městským veterinárním správám. Z textu tohoto dopisu, o kterém se stěžovatelka dozvěděla v souvislosti s ústním jednáním Městského soudu v Praze ve věci vedené pod sp. zn. 9 Ca 178/2007 vyplývá, že se na „masné výrobky v technologických obalech pohlíží jako na potraviny nebalené, jež mají být značeny dle § 8 zákona o potravinách“. Správní orgán tedy pojem „zabalená potravina“ vyložil v rozporu se zákonem k tíži stěžovatelky. Pro výkon státní správy platí obecné právní principy, které jsou správní orgány povinny respektovat. Správní orgán však uplatnil svoji represivní pravomoc, aniž by jí bylo k ochraně veřejného zájmu třeba, neboť stěžovatelka svým počínáním neporušila žádné práva spotřebitele. Jeho postup vykazuje znaky porušení zásady legality, neboť při neexistenci právní definice pojmů „zabalená potravina“ a „označení potraviny“ provedl výklad těchto pojmů subjektivně a svévolně. Rozsudek městského soudu je navíc nepřezkoumatelný v části týkající se odůvodnění výše uložené pokuty, protože se omezil pouze na konstatování obecných a neurčitých pojmů, avšak ve vztahu k výši pokuty není zřejmé, na základě jaké úvahy k ní dospěl. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Státní veterinární správa ve vyjádření k kasační stížnosti uvedla, že z napadeného rozsudku městského soudu jednoznačně vyplývá povinnost stěžovatelky označovat nabízení potraviny údaji podle § 7 zákona o potravinách jednotlivě, a to každý samostatný balíček sýra, který na provozovně zabalila. Stěžovatelka po celou dobu sporu tvrdila, že sýry, které uváděla do oběhu, jsou potravinami nebalenými, a proto byly údaje o potravine v souladu s § 8 odst. 2 zákona o potravinách umístěny tam, kde byly předmětné potraviny nabízeny přímo k prodeji. Až poté, co městský soud přisvědčil závěrům orgánů veterinární správy, že potravina zabalená ve strečové fólii je potravinou balenou, stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že způsob označení potravin, který používala, splňuje i náležitosti § 7 zákona o potravinách (nikoliv pouze § 8 citovaného zákona). Státní veterinární správa proto poukázala na rozdílnost slovního výkladu ustanovení § 7 a § 8 odst. 2 zákona o potravinách, z něhož je patrné, že tam, kde je spotřebiteli přímo k prodeji nabízena potravina nebalená, postačí viditelně umístit písemný údaj, avšak potravina balená musí být označena přímo. Dopis ze dne 24. 10. 2006 se výslovně týká nebalených masných výrobků, a není pro tento spor relevantní. Závěrem poukázala na to,

že stěžovatelka nepřezkoumatelnost odůvodnění ve vztahu k výši udělené pokuty nenamítala ani v odvolání, ani v žalobě. Proto navrhla, aby kasační stížnost byla pro nedůvodnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že Okresní veterinární správa v Karlových Varech dne 23. 11. 2000 provedla kontrolu v provozovně stěžovatelky v Karlových Varech - Drahovicích, jejíž výsledek je zaznamenán v protokolu č. HD 9972. Při kontrole bylo zjištěno, že stěžovatelka nabízela k prodeji spotřebiteli potraviny zabalené mimo provozovnu výrobce, aniž by potravina byla označena údaji taxativně vymezenými v citovaném ustanovení zákona o potravinách. Stěžovatelka porcovala sýry v provozních prostorách prodejny, které následně po cca 100 g zabalila do potravinářské fólie bez přítomnosti spotřebitele. V prodejní vitríně bylo vždy umístěno označení (informační tabulka) obsahující obchodní název prodejce, název zboží a cenu za 100 g. K zakoupenému balení sýra posléze spotřebitel obdržel pokladní blok, na němž je uveden obchodní název prodávajícího, datum i hodina prodeje, druh a váha prodaného zboží a výše zaplacené ceny. Na základě provedené kontroly byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 10 000 Kč za porušení povinností uvedených v ustanovení § 7 zákona o potravinách. Proti rozhodnutí o uložení pokuty podala stěžovatelka odvolání, které Veterinární státní správa zamítla.

Podle ustanovení § 7 zákona o potravinách je podnikatel, který nabízí k prodeji nebo prodává spotřebiteli potraviny zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele, povinen označit potravinu těmito údaji: a) obchodním jménem osoby, která potravinu zabalila; u právnické osoby uvést též její sídlo, jde-li o osobu fyzickou, její trvalý pobyt nebo místo podnikání, b) názvem potraviny, pod nímž je uváděna do oběhu, c) údajem o množství výrobku (objemu plnění, hmotnosti), d) údaji uvedenými v § 6 odst. 1 písm. d) nebo e), f) a k) a e) třídou jakosti, stanoví-li to vyhláška.

Podle ustanovení § 8 zákona o potravinách je podnikatel, který uvádí do oběhu potraviny nebalené, povinen tam, kde je potravina přímo nabízena k prodeji spotřebiteli, viditelně umístit alespoň písemný údaj podle § 6 odst. 1 písm. b), c), d) nebo e), k) a l).

Nejvyšší správní soud má za to, že jednotlivé porce (cca 100 g) sýra, překryté každá zvlášť průsvitnou potravinářskou fólií, které stěžovatelka formou obslužného prodeje nabízela na své provozovně k prodeji spotřebitelům, jsou ve smyslu ustanovení § 7 zákona o potravinách potravinami zabalenými mimo provozovnu výrobce. Potraviny, které je podnikatel povinen označit údaji uvedenými v citovaném ustanovení pod písm. a) až e), jsou vymezeny několika charakteristickými znaky: 1) jde o potraviny, které jsou zabalené mimo provozovnu výrobce, 2) byly zabaleny bez přítomnosti spotřebitele a 3) potravina, která je uváděna do oběhu zabalená, musí být označena předmětnými údaji (posledně uvedené vyplývá z povinnosti podnikatele „označit potravinu těmito údaji“, tedy jednotlivě každou potravinu, která je uváděna do oběhu zabalená). Definice balení potravin je obsažena v ustanovení § 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. Po všech stranách potravinářskou fólií obalená porce sýra bezpochyby znemožňuje změnu obsahu bez otevření či změny obalu. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nabízela spotřebitelům k prodeji jednotlivé porce sýra, pokryté ze všech stran potravinářskou fólií a k zabalení fólií došlo bez přítomnosti spotřebitele a mimo provozovnu výrobce, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se v takovém případě jednalo o prodej a nabízení potravin k prodeji ve smyslu ustanovení § 7 zákona o potravinách. Stěžovatelka byla tedy povinna

každou jednotlivou porci sýra zabalenou v potravinářské fólii označit údaji podle ustanovení § 7 písm. a) až e) citovaného zákona. Argumentace stěžovatelky, že šlo o prodej potravin nebalených ve smyslu § 8 citovaného zákona proto nemůže s ohledem na výše uvedené obstát. Pokud je potravina jednotlivě zabalena tak, že nelze její obsah změnit beze změny či otevření obalu, nepostačí pouze viditelně uvést na informační tabule údaje týkající se ceny, názvu a prodejce potraviny tak, jak je stanoveno pro prodej nebalených potravin podle ustanovení § 8 zákona o potravinách. Spotřebiteli je totiž předchozím zabalením znemožněna volba konkrétního požadovaného množství potraviny, což při přímém prodeji nebalených potravin není možné. 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. Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené neshledal důvodnou stížní námitku, že šlo o prodej potravin nebalených, ani že potraviny byly všemi požadovanými údaji označeny.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu není rovněž důvodná námitka stěžovatelky týkající se nepřehlednosti a nepřezkoumatelnosti úvah městského soudu ohledně obecně tvrzeného porušení § 7 zákona o potravinách. Z napadeného rozsudku městského soudu, jakož i z rozhodnutí správního orgánu, je dostatečně zřejmé, že byla stěžovatelce uložena sankce za porušení ustanovení § 7 zákona o potravinách, tedy z důvodu nesplnění povinnosti označit potravinu všemi údaji, které jsou tímto ustanovením požadovány. Stěžovatelka ani nenamítala, že by některý z povinných údajů byl na jednotlivých baleních sýra uveden. Na obalu potraviny se tedy nenacházel žádný z údajů ve smyslu § 7 citovaného zákona, a proto není důvod zpochybňovat jak rozhodnutí správního orgánu, tak rozsudek městského soudu z důvodu nejasnosti či nepřezkoumatelnosti v důsledku chybějícího vyjmenování konkrétních ustanovení písmen a) až e) citovaného ustanovení. Požadavek uvést údaje přímo na potravině přitom jednoznačně vyplývá ze slovního spojení užitého v § 7 zákona o potravinách, kdy je podnikatel povinen „označit potravinu těmito údaji.“ Městský soud proto v odůvodnění napadeného rozsudku v souladu se zákonem uvedl, že bylo povinností stěžovatelky prodávané zboží, a to každé jednotlivě, označit údaji tak, jak ukládá § 7 zákona o potravinách. Nelze proto dospět k žádnému odlišnému výkladu ohledně místa, kde mají být požadované údaje uvedeny, neboť si jej ani při dobré vůli nelze představit.

Ohledně námítky týkající se porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky správním orgánem při výkladu pojmů „zabalená potravina“ a „označení potraviny“, Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že správní orgány jsou samozřejmě povinny vykonávat činnost podzákonnou, tedy v případech, mezích a způsoby, které zákon stanoví. Správní orgány proto mohou jednat pouze tak, jak jim to zákon umožňuje, a nesmí činit nic, co jim zákon nedovoluje. K tomu, aby správní orgány mohly vykonávat tuto podzákonnou činnost, tj. rozhodovat o právech a povinnostech adresátů správních norem, je ovšem nezbytné, aby v procesu rozhodování nejdříve došlo k interpretaci předmětné správní normy, tedy zjištění jejího obsahu a poté k její aplikaci na zjištěný skutkový stav. V průběhu uvedených rozhodovacích fází je správní orgán povinen postupovat jen v mezích, které zákon stanoví. V dané věci je okresní veterinární správa podle § 14 zákona o potravinách příslušná k vykonávání státního dozoru nad dodržováním povinností tímto zákonem stanovených. Je tedy podle zákona orgánem příslušným k rozhodování o uložení pokuty za porušení povinností stanovených zákonem o potravinách, v tomto případě povinností podle ustanovení § 7 citovaného zákona. Výklad předmětného ustanovení, který správní orgány I. a II. stupně učinily, zejména s ohledem na zákonem použitou slovní konstrukci „...je podnikatel...povinen označit potravinu...“, Nejvyšší správní soud shledává zcela v souladu se zákonem. Správní orgán byl k rozhodování příslušný, na zjištěný skutkový stav aplikoval správnou právní normu a při její interpretaci v žádném smyslu nevybočil ze zákonem stanovených mezí. Stěžovatelka ani nepopírá, že by jednotlivé potraviny zabalené v průhledné fólii byly povinnými

údaji označeny. Nelze proto správním orgánům nic vytknout ani ohledně skutkových zjištění. Jako nedůvodnou posoudil Nejvyšší správní soud stížní námitku, že takový výklad je porušením proporcionality veřejné správy z důvodu, že správní orgán uplatnil represivní pravomoc, aniž by jí bylo třeba k ochraně veřejného zájmu. Naopak je nutné poukázat na skutečnost, že správní orgán vyložil citované ustanovení v zájmu ochrany spotřebitele, jeho informovanosti a přehledu o nabízené potravině, což svědčí účelu a smyslu zákona o potravinách. Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by v rozhodnutí zcela účelově a v neprospěch stěžovatelky vyložil obsah aplikované právní normy. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku sice poněkud úzce reagoval na tyto žalobní námitky stěžovatelky, nicméně zjistil, že správní orgán na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu správně aplikoval a vyložil ustanovení § 7 zákona o potravinách. Nelze proto konstatovat, že se městský soud uvedenými námitkami vůbec nezabýval.

Nejvyšší správní soud k námitce stěžovatelky o nepřezkoumatelnosti výroku napadeného správního rozhodnutí o výši uložené pokuty spočívající v nedostatečném odůvodnění, konstatuje, že tuto výtku stěžovatelka neuplatnila v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ač tak nepochybně učinit mohla, ale až v kasační stížnosti. V této souvislosti odkazuje na rozsudek ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, který byl uveřejněn pod č. 419/2004 Sbírkou rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž byl vysloven právní názor, že „ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřijatelné. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží“.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a státní veterinární správě žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 25. září 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu