



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s. r. o.**, se sídlem Na Zátorách 8/613, Praha 7, zastoupena 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 28. 11. 2007, č. j. 9 Ca 178/2007 – 94,

**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 :**

Žalobkyně ZIMBO CZECHIA s. r. o. se v této věci domáhá u Nejvyššího správního soudu podanou kasační stížností vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2007, č. j. 9 Ca 178/2007 - 94, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Rozsudkem Městského soudu v Praze (dále také „městský soud“) ze dne 28. 11. 2007, č. j. 9 Ca 178/2007 - 94, byla zamítnuta žaloba společnosti ZIMBO CZECHIA s. r. o. proti rozhodnutí žalované Státní veterinární správy České republiky ze dne 5. 8. 2003, č. j. Ře 896/03, kterým bylo změněno rozhodnutí Okresní veterinární správy v Karlových Varech ze dne 16. 4. 2003, č. j. 58/03-ZP/410/03, o vydání závazného pokynu, jímž bylo společnosti ZIMBO CZECHIA s. r. o. uloženo: 1) Označit potraviny zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele, které nabízí k prodeji nebo prodává spotřebiteli, všemi údaji v souladu s ustanovením § 7 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (dále jen „zákon o potravinách“); 2) V souladu s ustanovením § 8 odst. 2 zákona o potravinách a § 4 odst. 5 vyhlášky č. 324/1997 Sb., viditelně umístit písemný údaj o datu použitelnosti uvedený slovy „spotřebujete do...“ s udáním dne a měsíce, popřípadě též roku ukončení této doby v uvedeném pořadí, a to pro potraviny, které uvádí do oběhu nebalené (přímo nabízené spotřebiteli k prodeji) a 3) Provést v souladu s ustanovením § 7 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 326/2001 Sb., oddělené skladování nebalené drůbeže a ostatních skupin nebaleného masa

tak, aby nebyly společně v jednom skladovacím prostoru (změna spočívala v tom, že žalovaná nahradila ve větě výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně „...ukládají z důvodu zjištěných nedostatků a porušení § 7, § 8 odst. 2 a § 18 písm. k) bod 2. zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích...“ posledně uvedené ustanovení § 18 písm. k) bod 2. zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích... ustanovením § 11 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách.)

Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že žalobkyně v provozovně umístěné na adrese Karlovy Vary, Západní 1/521 nabízela k prodeji a ve skutečnosti i prodávala porcované a plátkované přírodní sýry zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele. Jelikož byla každá porce sýra zabalena samostatně a fólie pokrývala sýr ze všech stran, dospěl tento soud k závěru, že jde o prodej zboží zabaleného, a že bylo proto povinností žalobkyně každé balení jednotlivě označit údaji obsaženými v ustanovení § 7 zákona o potravinách. Tuto povinnost však žalobkyně dle zjištění kontroly provedené pracovníky Okresní veterinární správy v Karlových Varech neplnila. Žalobkyně nedostála též povinnosti stanovené v § 8 odst. 2 zákona o potravinách, neboť v kontrolované provozovně k nabízeným nebaleným potravinám umístila na zeď informační tabuli s písemným sdělením „spotřebujte do...“, přičemž pro jednotlivé druhy potravin byla na tabuli stanovena lhůta (počet dní nebo hodin), do jejíhož uplynutí je nutné potraviny spotřebovat. Žalobkyně však byla ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2 zákona o potravinách v návaznosti na ustanovení § 6 odst. 1 téhož zákona povinna naopak informovat spotřebitele o konkrétním datu použitelnosti zboží, tj. uvést den, kalendářní měsíc a rok ukončení doby trvanlivosti či použitelnosti potraviny, a nikoliv za tímto účelem stanovit lhůtu. Žalobkyně nedostála ani povinnosti odděleně skladovat nebalenou drůbež a ostatní skupiny nebaleného masa. Rohy jedné a téže skladovací místnosti, tedy prostor v rohu místnosti, který není nijak od zbylého prostoru oddělen, nelze již pojmově považovat za samostatný skladovací prostor. Žalobkyně se proto skladováním nebalené drůbeže v přepravech překrytých plastovým přířezem v jedné skladovací místnosti spolu s jinými skupinami nebaleného masa (vepřového a hovězího) nutně dopustila porušení povinnosti stanovené v § 7 odst. 2 vyhlášky č. 326/2001 Sb. Městský soud proto dospěl na základě výše uvedeného k závěru, že žalovaný správní orgán se v napadeném správním rozhodnutí žádného pochybení nedopustil, a žalobu žalobkyně proto musel zamítnout.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, kterou opřela o důvody uvedené v ustanovení § 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.“).

Stěžovatelka především namítá, že se městský soud v napadeném rozhodnutí dopustil závažného procesního pochybení, neboť v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, č. j. 8 As 29/2005 - 71, jímž bylo městskému soudu uloženo, aby se věcně zabýval její žalobou, nerozhodl o náhradě nákladů řízení předchozího kasačního řízení, v němž měla úspěch. Městský soud posuzoval celou situaci rigidně, bez vzájemných souvislostí a smyslu a účelu zákona o potravinách. Toto porušení zákona je o to závažnější, že se vytýkaných porušení právních předpisů nedopustila a prováděný způsob nabízení a obslužného prodeje sýrů zcela splňoval požadavky značení nebalených potravin podle ustanovení § 8 odst. 2 zákona o potravinách. Vzhledem k obslužné formě prodeje se spotřebiteli dostaly veškeré informace na které má podle zákona nárok. Provozovaný způsob nabízení sýrů k prodeji nelze při absenci zákonné definice pojmu „obal“ či „zabalená potravina“ bez dalšího podřadit do skupiny potravin balených jen proto, že jsou sýry za účelem dočasné ochrany opatřeny technologickou ochrannou-střečovou fólií. Správní orgán sice tyto pojmy vyložil, aniž by však k tomu byl zákonem zmocněn. Vyslovený právní názor městského soudu ohledně pojmu „obal“ je proto nepřesvědčivý a právně vadný. Nutno tedy znovu poukázat na pokyn žalovaného správního orgánu „Značení nebalených

masných výrobků při prodeji konečnému spotřebiteli (výklad § 8 zákona o potravinách)“, který stěžovatelka předložila městskému soudu jako listinný důkaz, a z něhož je zřejmé, že použití strečové fólie k ochraně porcovaných sýrů lze podřadit pod ustanovení § 8 odst. 2 zákona o potravinách. Strečová fólie je technologickým obalem, přičemž na potraviny opatřené technologickým obalem se ve smyslu uvedeného pokynu pohlíží jako na potraviny nebalené. Městský soud se proto nevypořádal s námitkou ohledně aplikace ustanovení § 4 odst. 8 vyhlášky č. 324/1997 Sb., v němž je uvedeno, že pokud potravina balená a označená ve výrobě byla rozbalena za účelem prodeje jednotlivých částí, považuje se za potravinu nebalenou, podléhající označení dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách. Za zcela nepodložený pak považuje právní závěr městského soudu ohledně tvrzeného porušení povinností při skladování „kuřat“ v odděleném prostoru. Názor městského soudu je pro maloprodejce nepřijatelný a v praxi nepoužitelný. Evropské potravinové právo klade důraz na vědeckou podloženost požadavků kladených právními předpisy na adresáta norem potravinového práva a na princip „nezatěžovat více než je nezbytné.“ Z tohoto důvodu se proto domnívá, že pokud by pro výklad pojmu „jeden skladovací prostor“ platilo i v České republice pravidlo dodržení smyslu a účelu právní normy, tak by právní závěr městského soudu ohledně požadavku na samostatnou místnost nemohl obstát. Městský soud ohledně přenosu a šíření mikroorganismů vzduchem nevycházel z žádného odborně doloženého poznatku, a proto je takové tvrzení nepřesvědčivé. Jestliže tedy městský soud za jeden skladovací prostor považuje „prostor určený ke skladování věcí, jenž je určitým způsobem oddělen od okolního prostoru, tedy i od případných dalších skladovacích prostorů,“ pak jsou jím i samostatné přepravky (prostory) odděleně umístěné v dalším prostoru. Prostorem je oblast, jejíž vymezení je určeno účelem, kterému má sloužit, přičemž v jednom prostoru mohou být další prostory. Praktikovaný způsob skladování kuřat je tudíž z hlediska smyslu a účelu zákona o potravinách i veterinárního zákona způsobem bezpečným. Vzhledem k tomu, že adresátu normy správního práva lze ukládat povinnosti jen na základě zákona a v jeho mezích, je požadavek skladování v samostatných prostorách požadavkem nezákonným. Zmatečnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu spatřuje v tom, že tento soud zákonem nedefinované a nejednoznačné pojmy shledal bez přesvědčivého odůvodnění právně jasnými. Závěr městského soudu ohledně námitky nesouladu s evropským právem, tedy že v době rozhodnutí správního orgánu ještě nebyla Česká republika členem Evropské unie, a že navíc námitka byla vznesena až po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro rozšíření žaloby, je rovněž nesprávný. Soulad s právem Evropského společenství je smluvním závazkem České republiky, musí být naplněn vždy a není třeba ho namítat. S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Státní veterinární správa České republiky, jakožto žalovaný správní orgán, ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že pokyn ze dne 24. 10. 2006 se výslovně týká nebalených masných výrobků, a není pro tento spor relevantní. Stěžovatelka po celou dobu sporu tvrdila, že sýry, které uváděla do oběhu, jsou potravinami nebalenými, a proto byly údaje o potravině 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 v tom, že potravina zabalená ve strečové fólii je potravinou balenou, a nikoliv „nebalenou“, stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že způsob označení potravin, který používala splňuje i náležitosti § 7 zákona o potravinách (nikoliv pouze § 8 téhož zákona). Poukazuje proto 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; potravina balená však musí být označena přímo. Je obecně známou skutečností, že např. spóry plísni, jakož i nejrůznější mikroorganismy se šíří vzduchem, a proto je v zákoně zakotven požadavek oddělených skladovacích prostor. Pokud by odděleným skladovacím prostorem byla přepravka sama, jak tvrdí stěžovatelka, ustanovení právních předpisů ukládající oddělené

skladování nebalené drůbeže a ostatních skupin nebaleného masa, by bylo nadbytečné. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro nedůvodnost zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal splnění zákonných procesních předpokladů pro projednání kasační stížnosti. Shledal, že stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a kasační stížnost je tak podána osobou oprávněnou. Stěžovatelka je v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem, a je tak splněna i nezbytná podmínka řízení, spočívající v povinném zastoupení stěžovatele osobou s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost jako mimořádný opravný prostředek byla též podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a míří svým obsahem na kasační důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud proto shledává kasační stížnost přípustnou, neboť dospěl k závěru, že byly splněny všechny zákonné procesní předpoklady pro její projednání.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že Okresní veterinární správa v Karlových Varech dne 18. 3. 2003 provedla kontrolní šetření v provozovně stěžovatelky v Karlových Varech, Západní 1/521, jehož výsledek je zaznamenán v protokolu č. HD 59962. Při kontrolním řízení bylo zjištěno porušení ustanovení § 7 zákona o potravinách, neboť stěžovatelka nabízela k prodeji spotřebiteli potraviny zabalené mimo provozovnu výrobce, bez přítomnosti spotřebitele, aniž by byla potravina označena údaji taxativně vymezenými v citovaném ustanovení zákona o potravinách. Stěžovatelka porcovala sýry v provozních prostorách prodejny, které následně po cca 100g balíčcích zabalila do potravinářské fólie bez přítomnosti spotřebitele. V prodejní vitrině bylo vždy umístěno označení (informační tabulka) obsahující obchodní název prodejce, název zboží a cenu za 100g. Dále bylo kontrolou zjištěno porušení ustanovení § 8 odst. 2 zákona o potravinách, který stanoví podnikateli, jež uvádí do oběhu nebalené potraviny, povinnost viditelně umístit písemný údaj podle § 6 odst. 1 písm. b), c), d) nebo e), k), l) a n) téhož zákona. Tohoto porušení zákonem stanovené povinnosti se stěžovatelka v uvedené provozovně dopustila tím, že na tabuli vyvěšené na zdi provozovny v zóně prodeje nebalených potravin uvedla údaj uvedený slovy „spotřebujte do“ udáním počtu hodin pro maso, droby, drůbež a drůbeží maso a s udáním počtu dní pro maso a masné výrobky. Vyhláška č. 324/1997 Sb., v ustanovení 4 odst. 5 však stanoví, že datum použitelnosti se uvádí slovy „spotřebujte do“ s udáním dne, měsíce a popřípadě roku ukončení této doby v uvedeném pořadí. Údaj na tabuli o datu použitelnosti je tedy nutno vyznačit pro spotřebitele jako datum tuto dobu ukončující, a nikoliv jako lhůtu. Dále při kontrolním šetření bylo zjištěno porušení ustanovení § 18 písm. k) bodu 2 zákona o potravinách a ustanovení § 7 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 326/2001 Sb., neboť nebalená drůbež v přepravních obalech byla stěžovatelkou skladována v kontrolované provozovně v jednom skladovacím prostoru společně s nebaleným hovězím a vepřovým masem. Drůbež byla zakryta pouze přířezem z fólie a skladována společně s ostatními druhy masa v jednom skladovacím prostoru, přičemž z jednotlivých přepravek byla drůbež postupně odebírána pro potřeby prodeje. Na základě výše uvedených zjištění Okresní veterinární správa v Karlových Varech vydala rozhodnutím ze dne 16. 4. 2003, č. j. 58/03-ZP/410/03, v souladu s ustanovením § 52 odst. 1 písm. b) zákona č. 166/1999 Sb., závazný pokyn, v němž stěžovatelce uložila: 1) Označit potraviny zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele, které nabízí k prodeji nebo prodává spotřebiteli, všemi údaji v souladu s ustanovením § 7 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích; 2) V souladu s ustanovením § 8 odst. 2 zákona o potravinách a § 4 odst. 5 vyhlášky č. 324/1997 Sb. viditelně umístit písemný údaj o datu

použitelnosti uvedený slovy „spotřebujete do...“ s udáním dne a měsíce, popřípadě též roku ukončení této doby v uvedeném pořadí, a to pro potraviny, které uvádí do oběhu nebalené (přímo nabízené spotřebiteli k prodeji); 3) Provést v souladu s § 7 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 326/2001 Sb., oddělené skladování nebalené drůbeže a ostatních skupin nebaleného masa tak, aby nebyly společně v jednom skladovacím prostoru. O podaném odvolání stěžovatelky proti tomuto správnímu rozhodnutí žalovaná Státní veterinární správa České republiky rozhodla dne 5. 8. 2003, č. j. Ře 896/03, a změnila rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že ve výroku rozhodnutí větu „ukládají z důvodů zjištěných nedostatků a porušení § 7, § 8 odst. 2 a § 18 písm. k) bod 2 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích“ nahradila větou „ukládají z důvodů zjištěných nedostatků a porušení § 7, § 8 odst. 2 a § 11 odst.1 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích. V odvolání žalovaný správní orgán konstatoval, že přezkoumal napadené rozhodnutí v celém rozsahu a shledal, že odvolání není důvodné. Změnu výroku odůvodnil tím, že § 18 zákona o potravinách je pouze zmocňovacím ustanovením a nemohlo být tudíž stěžovatelkou porušeno. Navíc v zákoně o potravinách došlo zákonem č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, k dílčí změně s účinností od 1. 7. 2003, jejíž součástí byla rovněž změna označení jednotlivých ustanovení § 18 předmětného zákona. Správní orgán I. stupně v tomto smyslu pochybil, neboť vycházel v době vydání rozhodnutí z dosud neúčinného znění zákona. Toto pochybení však dle žalované nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť se jednalo o ustanovení, které stěžovatelka svým jednáním nemohla porušit (§ 18 zákona o potravinách ve znění účinném k datu vydání napadeného správního rozhodnutí obsahoval pouze zmocňovací ustanovení pro Ministerstvo zemědělství, které stěžovatelka svým jednáním nemohla porušit a žalovaný správní orgán toto pochybení správního orgánu I. stupně zcela v souladu se zákonem napravil). Usnesením ze dne 30. 5. 2005, č. j. 9 Ca 242/2003 – 49, Městský soud v Praze stěžovatelčinu žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že povinnosti, které byly stěžovatelce závazným pokynem ve správním rozhodnutí uloženy jsou povinnostmi, které pro stěžovatelku, jakož i pro ostatní blíže neurčené adresáty právní normy vyplývají přímo z obecně závazných právních norem. Městský soud proto konstatoval, že napadené správní rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., kterým by mohla být stěžovatelka dotčena na svých právech a povinnostech. Toto usnesení městského soudu však bylo na základě kasační stížnosti stěžovatelky zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, č. j. 8 As 29/2005 - 71, v němž bylo městskému soudu uloženo, aby se v dalším řízení zabýval žalobou věcně, a rozhodl o nákladech kasační stížnosti. Městský soud posléze podanou žalobu věcně projednal a jako nedůvodnou ji zamítl napadeným rozsudkem ze dne 28. 11. 2007, č. j. 9 Ca 178/2007 – 94, proti němž směřuje projednávaná kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit námitkám stěžovatelky, které vznesla vůči závěrům městského soudu ve věci samé.

Podle ustanovení § 5 písm. a) zákona o potravinách, ve znění účinném k datu vydání napadeného rozhodnutí, je podnikatel, který uvádí potraviny do oběhu povinen používat jen takové obaly a obalové materiály, které chrání potravinu před znehodnocením a znemožňují změnu obsahu bez otevření či změny obalu.

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) údajem uvedenými v § 6 odst. 1 písm. d) nebo e), f) a k) a e) třídou jakosti, stanoví-li to vyhláška.

Nejvyšší správní soud má za to, že jednotlivé porce tvrdého sýra, překryté každá zvlášť průsvitnou potravinářskou fólií, které stěžovatelka formou oblužného prodeje nabízela na své provozovně k prodeji spotřebitelům, jsou ve smyslu ustanovení § 7 zákona o potravinách potravinami zabalenými mimo provozovnu výrobce. Potravinu, 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) každá jednotlivá 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, jak je výše uvedeno, 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 (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 7 As 34/2008 - 181). Argumentace stěžovatelky spočívající v tvrzení, 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 dle ustanovení § 8 citovaného zákona. 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. Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené neshledal důvodnou stěžovatelčinu námitku, že šlo o prodej potravin nebalených, ani námitku spočívající v tvrzení, že potraviny byly všemi požadovanými údaji označeny. Městský soud se v kasační stížnosti napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se všemi relevantními žalobními námitkami, přičemž přesvědčivě a srozumitelně vyjádřil, z jakého důvodu žalobní námitky neshledal důvodnými.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že důvodnou neshledal ani kasační námitku směřující proti nezákonnému a zmatečnému výkladu pojmů „obal“ a „zabalená potravina“ správním orgánem, který dle stěžovatelky uvedené pojmy, jež postrádají zákonnou definici, vyložil k její tíži. 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 toliko tak, jak jim to zákon umožňuje a nesmí činit nic, co jim zákon nedovoluje. K tomu, aby správní orgány mohly vykonávat tuto podzákonnou činnost, jinými slovy 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 aplikaci dané správní normy na zjištěný skutkový stav. V průběhu uvedených rozhodovacích fází je správní orgán povinen postupovat jen v mezích, které zákon stanoví. V nyní projednávané věci je okresní veterinární správa podle § 14 zákona o potravinách příslušná k vykonávání státního dozoru nad dodržováním povinností tímto zákonem stanovených. Okresní veterinární správa je tedy dle zákona orgánem příslušným k rozhodování o uložení správní sankce za porušení povinností stanovených zákonem o potravinách. Výklad předmětných ustanovení, který správní orgán prvního tak i druhého stupně

učinil, zejména s ohledem na zákonem použitou slovní konstrukci obsaženou v § 5 zákona o potravinách, kde je stanoveno, že „...je podnikatel povinen používat jen takové obaly a obalové materiály, které chrání potravinu před znehodnocením a znemožňují změnu obsahu bez otevření či změny obalu“, shledává Nejvyšší správní soud 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. Naopak právní normu vyložil zcela v souladu se zásadami právní logiky a jazykového výkladu. Žalovaný správní orgán vyložil citované ustanovení v zájmu ochrany spotřebitele, jeho informovanosti a přehledu o nabízené potravine, což svědčí účelu a smyslu zákona č. 110/1997 Sb. o potravinách a tabákových výrobcích. Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by správní orgán v rozhodnutí účelově a v neprospěch stěžovatelky vyložil obsah aplikované právní normy. Rovněž Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovatelčině námitce, že jde o potraviny nebalené (zde sýry), neboť jsou opatřené pouze technologickým obalem. Stěžovatelka odkázala na obsah listinného důkazu - pokyn žalovaného správního orgánu ze dne 24. 10. 2006 (Značení nebalených masných výrobků při prodeji konečnému spotřebiteli), v němž je uvedeno, že na masné výrobky v technologických obalech se pohlíží jako na potraviny nebalené. Nejvyšší správní soud k uvedenému pokynu konstatuje, že se týká jmenovitě masných výrobků a nikoliv celkově potravin živočišného původu, jak stěžovatelka namítá, přičemž správní orgán měl zajisté zákonný a účelný důvod k tomu, aby tento pokyn směřoval k určité kategorii potravin, tedy masným výrobkům. Předmětem tohoto řízení však není zkoumání účelu a záměru vydání citovaného pokynu žalovaného správního orgánu ohledně masných výrobků. Nejvyšší správní soud proto nebude zobecňovat sýry a masné výrobky do společně projednatelné kategorie výrobků živočišného původu, jak navrhuje stěžovatelka, neboť k tomu není dán důvod.

Podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách je podnikatel, který uvádí potraviny do oběhu povinen skladovat potraviny nebo suroviny v prostorách a za podmínek, které umožňují uchovat jejich zdravotní nezávadnost a jakost.

Podle § 7 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 326/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 8. 2003, nesmí být společně v jednom skladovacím prostoru nebalená drůbež a ostatní skupiny nebaleného masa.

Stěžovatelka, jak sama uvedla v žalobě i v kasační stížnosti, skladuje drůbež uloženou v přepravce a překrytou igelitem v chladírně masa. Přepravky jsou uskladněny v samostatném rohu chladírny, čímž je drůbež podle stěžovatelky prostorově oddělena od jiného výsekového masa. Uložení drůbeže v přepravce a zakrytí přepravky igelitem tak brání styku drůbeže s ostatními druhy masa. Tento skutkový stav skladování drůbeže zjistila kontrola v provozovně stěžovatelky dne 18. 3. 2003 a sama stěžovatelka tento stav ani nepopírá. Shledává nezákonným výklad pojmu „jeden skladovací prostor“ provedený žalovaným správním orgánem, který si jej vyložil jako samostatnou místnost. V této souvislosti poukázala na stanovisko Státní veterinární správy, v němž je uvedeno, co je třeba považovat za „balení“ volně ložené kusově nebalené drůbeže. V písemném podání ze dne 14. 3. 2000, určeném všem okresním a městským veterinárním správám je uvedeno, že volně ložená kusově nebalená označená drůbež se ukládá do přepravních obalů vyložených polyethylenovou fólií dostatečně velkou tak, aby se volné horní konce folie daly složit do tvaru psaníčka nebo se spojily stočením (pytel) tak, aby nebalená drůbež byla ze všech stran hermeticky zakryta. Takto složený horní konec fólie je zajištěn nálepkou se značkou zdravotní nezávadnosti, označení musí být čitelné, nesmazatelné a umístěné tak, aby při otevírání obalu došlo vždy k porušení značky. Nejvyšší správní soud k uvedenému konstatuje, že zjištěný stav skladování drůbeže nedostojí ani požadavkům, které Státní veterinární správa v předmětném stanovisku blíže popsala, natož pak zákonem stanovené povinnosti v ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách a v ustanovení § 7 odst. 2 vyhlášky č. 326/2001 Sb. Stěžovatelka navíc ani netvrdí, že by uskladněná drůbež byla hermeticky zabalena dle pokynů v předmětném

stanovisku. Obecný význam slova „hermeticky“ znamená neprodyšně uzavřený, nepropustný. Pokud je však jednotlivě nebalená drůbež uložena v přepravce a pouze překryta přířezem z igelitu, nelze o dostatečně hermetickém obalu uvažovat. Prováděcím předpisem je v tomto případě stanoven zákaz skladování nebalené drůbeže společně s ostatními skupinami nebaleného masa v jednom skladovacím prostoru. Nejvyšší správní soud se v této otázce přiklání k argumentaci, kterou vyslovil městský soud v napadeném rozsudku. Městský soud konstatoval, že jedním skladovacím prostorem ve smyslu zákona o potravinách je nutné rozumět prostor, jež je od ostatních skladovacích prostorů dostatečně oddělen tak, aby při skladování nemohlo dojít mezi v něm uskladněným nebaleným drůbežím masem a jinými skupinami nebaleného masa uskladněnými vně tohoto prostoru k přenosu a šíření mikroorganismů. Smyslem a účelem zákona o potravinách, který je zcela v souladu s potravinářskými předpisy evropského práva je především ochrana spotřebitele a zajištění hygienické nezávadnosti potravin. Samostatný roh jedné místnosti (chladírny) nelze považovat za dostatečně oddělený prostor, který je schopen zabránit šíření mikroorganismů mezi jednotlivými skupinami uskladněného nebaleného masa, jakož ani kontaktu při manipulaci s jednotlivými nebalenými kusy masa. Povinnost obsažená v ustanovení § 7 odst. 2 vyhlášky č. 326/2001 Sb., je stanovena zcela jednoznačně, aniž by bylo potřeba dále blíže uvádět, z jakého důvodu je nutné nebalenou drůbež skladovat samostatně. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však předmětné ustanovení nelze vykládat pouze v tom smyslu, že je nutné skladovat nebalenou drůbež přímo v samostatné místnosti. Lze uvažovat i jiná technická řešení, jako je konstrukce dostatečných přepážek v celé výšce místnosti, zásuvné dveře či opravdu hermeticky uzavřené přepravní boxy atp. V nyní projednávaném případě však stěžovatelka povinnost stanovenou prováděcím předpisem porušila. Právním závěrům městského soudu proto nelze v tomto smyslu ničeho vytknout.

Ohledně výtky nesprávnosti právního názoru městského soudu, co se týče námítky nesouladu s evropským právem, Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud zcela v souladu se zákonem vycházel při přezkoumávání napadeného správního rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu, tedy v době, kdy Česká republika nebyla ještě členskou zemí Evropských společenství. Nicméně práva a povinnosti stanovené zákonem o potravinách, účinným k datu rozhodování správního orgánu v projednávané věci, vycházejí právě ze zásad a pravidel stanovených harmonizovaným evropským právem.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s výtkou stěžovatelky ohledně výroku napadeného rozsudku městského soudu stran náhrady nákladů řízení. Městský soud ve výroku II. napadeného rozsudku rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Tento výrok opřel o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., a odůvodnil ho tím, že žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly. Podle ustanovení § 110 odst. 2 věty první s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů kasační stížnosti. Z uvedeného je zřejmé, že v novém rozhodnutí, kterým se řízení končí (§ 61 odst. 1 s. ř. s.), krajský (zde městský) soud rozhoduje znovu o náhradě nákladů řízení, a to komplexně. Do těchto nákladů patří jak náklady vzniklé v novém řízení před krajským soudem, tak i náklady, které vznikly v řízení o kasační stížnosti. Tyto náklady tedy tvoří jediný celek a krajský soud o jejich náhradě rozhodne jediným výrokem vycházejícím z ustanovení § 60 s. ř. s. Nejvyšší správní soud tento názor vyslovil již v rozsudku ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v němž konstatoval následující: *„Do nákladů, o jejichž náhradě krajský soud rozhoduje v novém meritorním rozhodnutí poté, co bylo jeho předchozí rozhodnutí Nejvyšším správním soudem zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení, patří jak náklady vzniklé v novém řízení před krajským soudem, tak i náklady, které vznikly v původním řízení před krajským soudem, a též náklady, které vznikly v řízení o kasační stížnosti. Tyto náklady přitom tvoří jediný celek a krajský soud o jejich náhradě rozhodne jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s.“*



Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost stěžovatelky opodstatněnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první s. ř. s., 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, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná Státní veterinární správa České republiky sice ve věci úspěch měla, nevznikly jí však náklady řízení převyšující její běžnou činnost. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 29. ledna 2009

JUDr. Jaroslav Hubáček  
předseda senátu