ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Tesco Stores ČR, a. s.,** se sídlem Vršovická 1527/68b, Praha 10, zastoupeného Mgr. Ing. Markem Švehlíkem, advokátem AK Rödl & Partner, v. o. s., se sídlem Platnéřská 2, Praha 1, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce,** se sídlem Za Opravnou 6, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2009, č. j. 9 Ca 264/2007 - 93,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalované **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Obsah kasační stížnosti

[1.] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ředitelky Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Praze (dále jen „žalovaná“) ze dne 12. 2. 2007, ev. č. 307-OP/2007/1/OK. Tímto rozhodnutím nebylo vyhověno stěžovatelovým námitkám proti protokolu č. P001-10444/07, o výsledku kontroly dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu, ze dne 17. 1. 2007. Opatřeními C a D tohoto protokolu mu bylo uloženo stáhnout ze svých prodejen máslo, v jehož označení se vyskytuje spojení „čerstvé máslo“ a přitom jeho datum použitelnosti přesahuje dvacet dní.

[2.] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), když namítá nesprávné posouzení právní otázky a nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu.

[3.] Stěžovatel kritizuje, že napadený rozsudek a jemu předcházející rozhodnutí žalované jsou v rozporu s volným pohybem zboží podle Smlouvy o založení ES (*Pozn. soudu*: v současnosti

se jedná o Smlouvu o fungování Evropské unie, dále též SFEU. Rovněž v jiných ohledech bude v rozsudku dále respektována změna názvosloví daná nabytím účinnosti tzv. Lisabonské smlouvy dnem 1. 12. 2009, tedy po podání kasační stížnosti), vtažené do českého právního řádu článkem 10 Ústavy ČR; a také podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES ze dne 20. března 2000 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy, zejména podle jejího článku 5 odst. 1 písm. b) umožňujícího v členském státě prodeje používání prodejního názvu, pod kterým je výrobek legálně vyráběn a uváděn na trh v členském státě výroby.

[4.] Stěžovatel konkrétně připomíná, že v případě jím prodávaného belgického másla nemohlo dojít k záměně s jinou potravinou a bylo proto namístě aplikovat zásadu vzájemného uznávání a vzájemné důvěry mezi členskými státy EU. I pokud by použití prodejního názvu u tohoto másla neumožňovalo spotřebitelům zjistit skutečnou povahu potraviny, bylo by namístě požadovat doplnění dalších popisných informací, nikoli však nařídit zákaz obchodování s takto označeným výrobkem. Naopak za nepoužitelné označuje stěžovatel ustanovení písmene c) téhož odstavce směrnice, podle něhož se ve výjimečných případech prodejní název používaný v členském státu výroby nepoužije v členském státu prodeje, pokud se potravina, kterou označuje, liší svým složením nebo výrobou od potraviny známé pod dotyčným názvem do té míry, že by ustanovení písmene b) nezajistilo v členském státu prodeje správné informování spotřebitelů. V daném případě se ale belgické máslo způsobem výroby ani složením neliší od másla vyráběného v ČR, takže toto ustanovení je nepoužitelné, stejně jako ustanovení článku 18 odst. 2 směrnice č. 2000/13, stanovící některé důvody výjimek ze zákazu omezování obchodu s potravinami stanoveného v článku 18 odst. 1.

[5.] Principy zakotvené v této směrnici pak byly promítnuty do českého práva prostřednictvím ustanovení § 11a zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (dále jen „zákon o potravinách“), který obsahuje v odst. 2 i výjimky z důvodu „ochrany oprávněného národního zájmu“ v neharmonizované oblasti, což je ale vymezení rozporné s unijním právem. To totiž umožňuje omezit volný pohyb zboží pouze z důvodů vymezených ve smlouvě a z důvodů tzv. kategorických požadavků. Oblast označování potravin navíc byla na unijní úrovni harmonizována (na jiném místě kasační stížnosti ale stěžovatel uvádí, že používání přívlastku „čerstvý“ harmonizováno není), takže se ustanovení § 11a zákona o potravinách neuplatní a omezení pohybu zboží lze uložit pouze z důvodů předpokládaných směrnicí. Nadto stěžovatel namítá, že v ustanovení § 6 odst. 8 cit. zákona, připouštějícím jako vyhovující i názvy potravin nevyvolávající pochybnosti spotřebitele a zároveň „běžně používané po delší dobu“ v zemi původu, byl chybně transponován článek 5 směrnice č. 2000/13.

[6.] Stěžovatel dále namítá, že úprava provedená vyhláškou č. 77/2003 Sb., kterou se stanoví požadavky pro mléko a mléčné výrobky, mražené krémy a jedlé tuky a oleje, s níž bylo označení jím prodávaného másla v rozporu, je závazná pouze pro domácí výrobce uvádějící své výrobky na český trh podle českých předpisů. Následování argumentace žalované by naopak vedlo k tomu, že by každý členský stát mohl obcházet sekundární právo EU. To dokládá příkladem, že by česká „čerstvá“ másla, splňující v souladu s touto vyhláškou požadavek, že mají datum spotřeby do dvaceti dnů od data výroby, nemohla být obchodována v zemi, kde by toto označení mohla nést pouze másla určená ke spotřebě do devatenácti dnů od data výroby.

[7.] Dále stěžovatel tvrdí, že směrnice č. 2000/13 byla transponována do zákona o potravinách, a nikoliv do vyhlášky č. 77/2003 Sb., jak uvádí žalovaná tvrdící, že porušení této vyhlášky je i porušením unijního práva. Stěžovatel také připomíná, že tato unijní úprava se vztahuje i na jím prodávané máslo, jelikož rozhodujícím kritériem pro aplikaci unijní a nikoliv české úpravy není tuzemský původ obchodního řetězce, jímž argumentoval městský soud, ale zahraniční původ výrobce nebo dovozce. Odmítá argumentaci článkem 6 nařízení Rady (ES) č. 2991/94 ze dne 5. prosince 1994, kterým se stanovují normy pro roztíratelné tuky, podle něhož mohou členské státy přijmout nebo zachovat vnitrostátní předpisy stanovující různé jakostní

úrovně. Podle městského soudu je takovou jakostní úrovní i označení „čerstvé máslo“, od nějž český spotřebitel očekává, že bude mít dobu trvanlivosti kratší dvaceti dnů. Stěžovatel ovšem namítá, že běžný český spotřebitel neví, jakou trvanlivost má čerstvé máslo podle českých předpisů, nemluvě o nemalém množství cizinců žijících v ČR, jež soud jistě nehodlá z kategorie běžných spotřebitelů vyloučit.

[8.] V části kasační stížnosti namítající nepřezkoumatelnost stěžovatel nejprve brojí proti tomu, že opatření žalované nebylo dostatečně odůvodněno, neboť v něm nebylo uvedeno, v čem spočívá oprávněný národní zájem ve smyslu § 11a odst. 2 zákona o potravinách. Žalovaná též nevysvětlila, proč se odchýlila od příkazu unijního práva zvolit co nejméně restriktivní opatření a proč neuložila opatření souladné s požadavky směrnice.

[9.] Konečně pak stěžovatel namítá porušení práva na spravedlivý proces a zákonného soudce, jehož se měl městský soud dopustit tím, že nepoložil předběžnou otázku k Soudnímu dvoru EU podle čl. 267 SFEU, přestože sám soudní senát při ústním jednání uvedl, že je tato problematika složitá a z žaloby vyplývalo, že Ministerstvo zemědělství má v této záležitosti jiný názor než žalovaná a městský soud.

[10.] Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby byl rozsudek (*pozn. soudu:* v kasační stížnosti zjevně chybně označen jako usnesení) městského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

II. Vyjádření žalované

[11.] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zopakovala, že čerstvým máslem je máslo dvacet dnů od data výroby, přičemž takto vymezená jakostní úroveň másla vychází z výrobních zkušeností a tradic, které prokázaly charakteristické znaky čerstvosti vázané na dobu ne delší než dvacet dnů ode dne výroby produktu. Stěžovateli žalovaná vytýká, že pomíjí oprávněný zájem spotřebitele, který se odráží v druhé části článku 6 odst. 1 nařízení č. 2991/94. ČR využila možnosti dané tímto ustanovením, tedy stanovit různé jakostní úrovně, a definovala, za jakých podmínek lze používat označení „čerstvé máslo“, přičemž jeho používání na másle s datem použitelnosti přesahujícím dvacet dní od data výroby je hodnoceno jako klamání spotřebitele. Žalovaná odmítá, že by jejím postupem byl omezován volný pohyb zboží. Nic nebrání tomu, aby na trh bylo uváděno máslo s označením „máslo čerstvé“, bude-li se jednat o výrobek s datem použitelnosti do dvaceti dnů od data výroby, nebo výrobek označený toliko jako „máslo“, bude-li tuto dobu přesahovat.

[12.] Ze všech těchto důvodů žalovaná navrhuje, aby byla předmětná kasační stížnost zamítnuta.

III. Relevantní skutečnosti plynoucí ze spisu

[13.] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 17. 1. 2007 byla v provozovně stěžovatele na adrese Veselská 663, Praha 9, provedena žalovanou kontrola, o níž byl následně sepsán protokol č. P001-10444/07. Při ní bylo zjištěno uvádění do oběhu potraviny s názvem „les 3 Sapins – ČERSTVÉ MÁSLO“ a potraviny s názvem „ČERSTVÉ MÁSLO Belle de HERVE“, obě původem z Belgie. Tyto potraviny byly uváděny do oběhu s dobou použitelnosti minimálně 48, 62 a 69 dní od data výroby; přitom pokud je taková potravina označena jako „čerstvé máslo“, je spotřebitel uváděn v omyl v rozporu s článkem 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin. Proto bylo stěžovateli formou opatření P001-10444/07/C a P001-10444/07/D uloženo, aby všechny výrobky, v jejichž názvu

se vyskytuje kombinace textu „čerstvé máslo“ a datum spotřeby přesahující dvacet dní, byly do druhého dne staženy z oběhu. Krom toho měl přítomný pracovník o problému neprodleně informovat centrální management stěžovatele a následně měl žalovanou informovat o splnění opatření a dodat jí nabývací doklady na uvedené potraviny.

[14.] Při následné kontrole provedené v téže provozovně stěžovatele dne 24. 1. 2007 bylo zjištěno, že první dvě opatření byla splněna, avšak opatření týkající se informování žalované nikoli, proto mu toto opatření bylo uloženo znovu.

[15.] Stěžovatel podal proti protokolu č. P001-10444/07 námitky opřené o argument, že označení „čerstvé“ bylo na másle uvedeno v souladu s belgickými předpisy i s příslušnými unijními předpisy a že předmětné výrobky s nápisem „frische butter“ jsou za stejných podmínek, včetně trvanlivosti nad dvacet dnů, nabízeny spotřebitelům v Belgii a Francii. Proto se stěžovatel domníval, že distribuci takto označeného másla nemůže být na území ČR bráněno s ohledem na ustanovení § 11a zákona o potravinách.

[16.] Těmto námitkám žalovaná nevyhověla rozhodnutím ev. č. 307-OP/2007/1/OK ze dne 12. 2. 2007, v němž uvedla, že vyhláška č. 77/2003 Sb. využila možnosti dané nařízením č. 2991/94 přijmout nebo zachovat vnitrostátní předpisy stanovující různé jakostní úrovně. Označení „čerstvé“ máslo si pak český spotřebitel spojuje s tím, že jde o potravinu se stanovenými vlastnostmi, tedy zejména čerstvostí danou spotřebováním do dvaceti dnů. Žalovaná navíc upozornila na to, že výrobky nejsou českému spotřebiteli nabízeny za stejných podmínek jako spotřebiteli belgickému nebo francouzskému, neboť v originále je máslo označeno podmínkami úchovy 6 °C, zatímco na přelepce s českým textem je použita textace, v níž je teplota úchovy uvedena od 4°C do 8°C. Navíc označení „frische butter“ lze chápat i tak, že jde o máslo chlazené.

[17.] Dne 15. 2. 2007 pak byla provedena další kontrola, z níž byl sepsán protokol č. P005-10444/07 a plyne z něj, že uložené povinnosti byly splněny. Stěžovatel pak požádal o uvolnění těchto výrobků zpět do oběhu poté, co dojde k přelepení přívlastku „čerstvé“ na jejich etiketě. Žalovaný s touto podmínkou uvolnění do oběhu povolil. Při následné kontrole dne 28. 2. 2007 byly odebrány také vzorky potraviny označené nyní „MÁSLO HERVE“, které podle protokolu č. P007-10444/07 zákonným požadavkům nevyhověly, neboť byly nažloutlé barvy a na povrchu byly zjištěny kolonie plísně zelené barvy. U másla označeného po přelepení jako „les 3 Sapins“ byla při této kontrole zjištěna netypická štiplavá a nažluklá vůně a chuť. Proto bylo stěžovateli uloženo téhož dne opatření ve formě zákazu oběhu. Téhož dne bylo při kontrole, z níž byl pořízen protokol č. P008-10444/07, také zjištěno, že u čerstvější zásilky másla „les 3 Sapins“, u níž podle vyjádření stěžovatele mělo dojít k přelepení etikety tak, aby nebylo vidět slovo „čerstvé“, k tomuto úplnému přelepení ve skutečnosti nedošlo. Proto byl nařízen zákaz oběhu tohoto másla. Stěžovatel následně žalované ohlásil, že zbývající množství másla bylo stáhnuto z prodeje a zlikvidováno v kafilerii. Za tato pochybení uložila žalovaná stěžovateli svým rozhodnutím ze dne 14. 4. 2007, č. j. 334-2/G/130/1/2007-SŘ, které ovšem není předmětem soudního přezkumu v tomto soudním řízení, pokutu ve výši 100 000 Kč.

[18.] Ve správním spise je založeno také stanovisko Ministerstva zemědělství ze dne 24. 1. 2007, které k dotazu stěžovatele uvedlo, že vyhláška č. 77/2003 Sb. byla notifikována a její ustanovení jsou platná a vynutitelná, ale pouze pro české výrobky. Pro výrobky z jiných členských států se uplatní § 11a zákona o potravinách, ovšem každý případ je zároveň třeba posuzovat v závislosti na konkrétních podmínkách a ve vazbě na celkové ztvárnění obalu a v kontextu návyků a vnímání pojmu „čerstvé“ u spotřebitelů v ČR.

[19.] Proti shora citovaným opatřením P001-10444/07/C a P001-10444/07/D, potažmo proti rozhodnutí žalované o námitkách, podal stěžovatel správní žalobu. V ní argumentoval nad rámec výše rozebrané kasační stížnosti zejména tím, že nařízení č. 2991/94 stanoví u označování másla pouze limity pro používání slov „tradiční“ a „rostlinný“. Za irelevantní označil stěžovatel

nepatrný rozdíl mezi originálním a českým textem v doporučených teplotách úchovy a za zmatečnou označil výtku, že by označení „frische butter“ mohl český spotřebitel chápat jako „chlazené máslo“. Podle stěžovatele „frische“ znamená v překladu „čerstvý“ a k významu „chlazený“ mohlo žalovanou přivést leda slovo „fryšný“ z opavské hantýrky. Stěžovatel také připomněl, že jím prodávaný výrobek je pod označením „čerstvé máslo“ uváděn na belgický trh již více než 15 let, a uvedl několik příkladů másla z Německa, jež jsou pod tímto označením prodávána, jakkoli mají dobu spotřeby delší než dvacet dnů. Protestoval i proti tomu, že by označení „čerstvé máslo“ bylo stanovením jakostní úrovně, protože ČR dosud žádný předpis upravující jakostní úrovně másla nepřijala. Brojil také proti poškozování svého dobrého jména, zejména vyjádřeními Potravinářské komory ČR v tisku a televizi, z nichž je zřejmá agresivita útoků proti stěžovateli a snaha Potravinářské komory ČR chránit před zahraniční konkurencí domácí výrobce. Stěžovatel dále připomněl ustanovení SFEU zaručující volný pohyb zboží, tedy dovoz zboží z jednoho členského státu do druhého bez jakýchkoli omezení a překážek, i směrnici č. 2000/13, z níž dovozoval, že použití prodejního názvu, pod nímž je výrobek legálně vyráběn a uváděn na trh v členském státě výroby, je v členském státě prodeje rovněž povoleno. Poukázal také na to, že označení „čerstvé máslo“ nebylo harmonizováno nařízením č. 2991/94, a zmínil některé judikáty Soudního dvora. Přístup žalované k jeho případu vysvětloval jejími obavami z Potravinářské komory ČR. Poukázal také na rozpor mezi názorem žalované a Ministerstva zemědělství, jemuž přísluší i výklad zákona o potravinách.

[20.] Městský soud tuto žalobu zamítl rozsudkem napadeným nyní projednávanou kasační stížností. V něm konstatoval, že opatřením žalované nebyla uložena povinnost zahraničnímu výrobci či distributurovi a obchodovatelnost másla nebyla omezena z důvodu jejich povinnosti přeznačit výrobek. Tento výrobek byl označen tuzemským prodejcem jako čerstvé máslo v rozporu s českými předpisy. Tyto předpisy byly přijaty v souladu s výlukou v označování umožněnou článkem 6 nařízení č. 2991/94 dopadajícím na „jakostní úrovně“, mezi něž ve vztahu k máslu patří jistě i jeho čerstvost. Tato výluka obsažená v přímo aplikovatelném nařízení, jehož působení nelze vyloučit s poukazem na obecné cíle vyjádřené v SFEU, byla realizována právě vyhláškou č. 77/2003 Sb., přijatou na základě zmocnění v § 18 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách. Městský soud popřel i stěžovatelovo tvrzení o nesprávnosti transpozice směrnice č. 2000/13 do českého práva, konkrétně do § 6 odst. 8 a § 11a zákona o potravinách. Rozlišil také mírnější opatření pod písmenem C, tedy dočasný zákaz prodeje, a pod písmenem D, tedy vyřazení z oběhu. Samotné rozhodnutí žalované pak bylo dle městského soudu přezkoumatelné a vyrovnalo se dostačujícím způsobem s námitkami žalobce.

IV. Vlastní argumentace soudu

[21.] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

[22.] Nejprve se soud z hlediska logiky kasačního přezkumu zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jelikož pouze v případě přezkoumatelného rozhodnutí je zpravidla možno hodnotit i jeho zákonnost.

[23.] Částí této námitky brojí stěžovatel proti údajné nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí, respektive proti nedostatku jeho důvodů, ovšem pod nepřezkoumatelností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je třeba rozumět nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu, nikoli rozhodnutí žalované. Tu by bylo možno posoudit v rámci přezkumu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Navíc část této námitky se vztahuje i k nesprávné aplikaci práva EU žalovanou, jež je rozebrána níže v rámci posouzení údajně nesprávného zodpovězení právní otázky městským soudem.

[24.] V rámci posouzení tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu tak zbývá posoudit toliko tvrzení, že městský soud měl předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru, a neučinil-li tak, porušil jeho právo na zákonného soudce. Je pravdou, že Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08, konstatoval, že *„přestože položení předběžné otázky je věcí komunitárního práva, za určitých okolností její nepoložení v rozporu s tímto právem může přivodit i porušení ústavně garantovaného práva na zákonného soudce."* Ústavní soud ovšem tuto povinnost, a v případě jejího porušení i shledání porušení práva na zákonného soudce, vztáhl toliko na *„jednání soudu poslední instance aplikujícího normy komunitárního práva."* To je ostatně plně v souladu s článkem 267 SFEU, podle nějž jakýkoli soud členského státu předběžnou otázku k Soudnímu dvoru položit může, ale pouze soud, *„jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva"*, ji položit musí. Takovým soudem poslední instance je ve věcech správního soudnictví Nejvyšší správní soud, takže městskému soudu nepoložení předběžné otázky nelze vytýkat, jelikož je pro něj procesní možností a nikoliv povinností.

[25.] Ostatně ani zdejší soud k položení předběžné otázky nevidí v daném případě žádný rozumný a přesvědčivý důvod. Předběžnou otázku totiž lze podle článku 267 SFEU položit pouze v případě nejasností týkajících se *„a) výkladu Smluv, b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie."* V tomto směru byla tato povinnost vyložena i v judikatuře Soudního dvora, zejména v rozsudku CILFIT (rozsudek 238/81 Srl CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví [1982] ECR 3415, odst. 21), kde Soudní dvůr vyslovil názor, že překládací povinnost vnitrostátního soudu odpadá v případě tzv. acte clair, tj. když výklad ustanovení evropského práva je tak zřejmý, že neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o způsobu vyřešení položené otázky: *„…soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je povinen, vyvstane-li před ním otázka týkající se výkladu práva Společenství, splnit svou povinnost předložit věc Soudnímu dvoru, ledaže by shledal, že otázka, která vyvstala, není relevantní nebo že dotčené ustanovení práva Společenství bylo již předmětem výkladu Soudního dvora anebo že jediné správné použití práva Společenství je tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost; existence takové možnosti musí být posouzena v závislosti na zvláštních rysech práva Společenství, zvláštních obtížích vznikajících při jeho výkladu a nebezpečí rozdílné judikatury v rámci Společenství."*

[26.] V nyní posuzovaném případě ovšem stěžovatel vůbec neuvádí, u kterého konkrétního ustanovení Smluv nebo aktu přijatého orgány, institucemi nebo jinými subjekty EU vyvstává výkladový problém. Spokojuje se s tvrzením, že je tato problematika složitá a že Ministerstvo zemědělství má v této záležitosti odlišný názor než žalovaná. To je sice pravda, nicméně zmíněná složitost v daném případě neplyne, jak bude vyloženo níže, z výkladové nejasnosti ohledně významu některého konkrétního ustanovení práva EU, nýbrž z komplikované systematické provázanosti mezi předpisy EU a vnitrostátním českým právem. Jinak řečeno, tato komplikovanost není dána nejasností právních aktů EU, nýbrž tím, že jen v oblasti hmotného práva zde mají správní a soudní orgány aplikovat souběžně dvě nařízení EU, jednu směrnici EU, SFEU, český podzákonný předpis, český zákon a stěžovatel argumentuje i Ústavou. Je zjevné, že takováto kombinace primárního a sekundárního práva EU s podzákonným, zákonným a nadzákonným právem ČR představuje určitou interpretační výzvu a vyžaduje jasnou výkladovou metodologii. To však ještě neznamená, že by české rozhodovací orgány, v čele se soudy, měly tento úkol přenechat Soudnímu dvoru, který je navíc povolán toliko k výkladu práva EU, nikoli k výkladu vnitrostátního práva. Je tedy na domácích soudech, aby tento výkladový rébus vyřešily samy, leda by vyvstala výkladová nejasnost týkající se některého ustanovení práva EU, jejíž vyřešení není zřejmé, dosud nebyla Soudním dvorem řešena a je potřebná k vyřešení daného případu. Jak bude však vyloženo níže, v projednávaném případě taková nejasnost týkající se práva EU nevyvstala.

[27.] Stěžejní stěžovatelova kasační námitka pak směřuje proti tomu, jak městský soud posoudil právní otázku, zda vyhláška č. 77/2003 Sb. je závazná i pro zahraniční výrobce a zda zákaz oběhu

zboží nesplňujícího požadavky této vyhlášky a pocházejícího z jiného členského státu, byl souladný s právem EU. Stěžovatel odpovídá na obě části této právní otázky záporně; žalovaná a městský soud naopak kladně. Při hledání správné odpovědi na tuto otázku je v prvé řadě nezbytné pochopitelným a přehledným způsobem aplikovat na nyní rozebíraný případ české právo a právo EU, včetně jejich případných rozporů.

[28.] Vzhledem k principu přednosti evropského práva je třeba nejprve zjistit, jaké přímo aplikovatelné právní předpisy práva EU se na daný případ vztahují. Tato přednost evropského práva přitom plyne jak ze samotného práva EU (viz rozsudek Soudního dvora ve věci 6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L. [1964] ECR 585), tak z článku 10a Ústavy [nikoliv však z článku 10, jak uvádí stěžovatel, neboť právu EU nesvědčí aplikační přednost z titulu ratifikace mezinárodní smlouvy podle článku 10, ale z titulu přenosu pravomocí z ČR na EU podle čl. 10a Ústavy; k tomu viz nález Ústavního soudu „Cukerné kvóty III“ (sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006, publ. pod č. 154/2006 Sb.): *„Ustanovení čl. 10a Ústavy tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu České republiky.“*]. Těmito přímo aplikovatelnými předpisy unijního práva jsou v nyní posuzovaném případě dvě nařízení.

[29.] Prvním je nařízení č. 178/2002, na něž poukázala již žalovaná ve svém opatření a podle jehož čl. 16 platí: *„Aniž jsou dotčena specifičtější ustanovení potravinového práva, nesmí označování, propagace a obchodní úprava potravin nebo krmiv, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoli médiem uvádět spotřebitele v omyl.“* Tento zákaz klamavosti označování zboží je principem, o nějž bylo uložení opatření opřeno a jehož optikou bude posuzováno. Klíčem k nyní posuzovanému případu je však hledání oněch *„specifičtějších ustanovení potravinového práva“*.

[30.] Ta jsou ve vztahu k máslu obsažena především v komplexním nařízení č. 2991/94. To bylo sice s účinností od 1. 7. 2008 zrušeno nařízením Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty ("jednotné nařízení o společné organizaci trhů"); ale v době rozhodování žalované bylo stále ještě účinné. Citované nařízení stanovilo normy pro roztíratelné tuky včetně másla, ovšem z hlediska označování másla upravovalo pouze uvádění přívlastku „rostlinný“ v čl. 3 odst. 4, dále přívlastku „tradiční“ v čl. 4 a údaje o tučnosti v čl. 5. Pro posouzení nyní projednávaného případu je tak klíčový prostor, který pro vnitrostátního normotvůrce ponechalo toto nařízení v článku 6 odst. 1: *„1. S výhradou ustanovení tohoto nařízení mohou členské státy přijmout nebo zachovat vnitrostátní předpisy stanovující různé jakostní úrovně. Takové předpisy musí umožňovat zařazování do takových jakostních tříd na základě kritérií týkajících se zejména použitých surovin, organoleptických vlastností výrobků a jejich fyzikální a mikrobiologické stability. Členské státy, které využijí tuto možnost, zabezpečí, aby na výrobcích ostatních členských států, které splňují kritéria stanovená takovými předpisy, mohla být za nediskriminačních podmínek používána označení odpovídající kritériím uvedeným v těchto předpisech.“* Je tak zřejmé, že zde existuje prostor pro vnitrostátní úpravu.

[31.] Dalším krokem je tedy aplikovat v prostoru ponechaném české normotvorbě tímto nařízením české právo. To znamená posoudit, zda vnitrostátní předpisy, na jejichž základě byla rozhodnutí žalované přijata, jsou (1.) ve vnitřním souladu, tedy zda podzákonné české přepisy neodporují českým zákonům, popřípadě aplikace těchto podzákonných předpisů na daný případ není vyloučena z důvodů daných zákonem; (2.) zda jsou tyto vnitrostátní předpisy v souladu se směrnicemi, u nichž je sice přímá aplikovatelnost výjimkou, nikoli pravidlem, jimž ale také obecně svědčí přednost před českým právem a v jejichž světle je třeba české právo vykládat; (3.) zda takto vyložené vnitrostátní předpisy nepřekračují meze vytýčené výše uvedenou výlukou z nařízení; a konečně (4.) zda výsledná aplikace těchto předpisů nepředstavuje porušení primárního práva EU.

[32.] Tyto podmínky samozřejmě nepředstavují jakýsi algoritmus postupných kroků, neboť se navzájem úzce prolínají. Tento přístup k výkladu českého práva v oblasti, jež byla zčásti upravena právem EU, zčásti však ponechána vnitrostátnímu normotvůrci, je přitom plně souladný s tím, jak vyložil vztah práva EU a českého práva Ústavní soud v dříve citovaném nálezu Cukerné kvóty III: *„Jak uvedeno shora, tam kde je předmětem komunitárního práva společná organizace trhu, v daném případě trhu se zemědělskými komoditami, požívají Společenství plnou pravomoc. To však neznamená absolutní povinnost Společenství regulovat každou otázku související s danou oblastí regulace. Naopak Společenství jsou povinována, a to v důsledku aplikace principu subsidiarity, k jisté zdrženlivosti a ponechávají určitou část kompetencí v rukou členských států, nebo poté, co Společenství přebrala plnou kompetenci nad danou oblastí, ji delegují zpět, zejména za účelem naplňování konkrétních cílů obecné "policy-making" nebo za účelem administrace obecné právní regulace komunitárního práva. Proto obecně platí, že tam, kde komunitární legislativa ponechala určité věci v kompetenci členských států (tj. tam, kde neexistuje výslovná úprava v komunitárním právu) nebo tyto věci zpětně výslovně delegovala na členské státy, je věcí členských států, aby přijaly a aplikovaly vlastní legislativu. Přesto nelze tvrdit, že v těchto oblastech komunitární právo nikterak nepůsobí. Naopak i v těchto případech, kdy členské státy vlastními právními nástroji implementují část komunitární politiky, je diskrece ze strany členských států limitována překlenujícími obecnými principy komunitárního práva…“*

[33.] Základním hmotněprávním vnitrostátním předpisem, o nějž bylo rozhodnutí žalované opřeno, byla opakovaně zmiňovaná vyhláška č. 77/2003 Sb. Její § 1 odst. 2 písm. m) definoval čerstvé máslo jako *„máslo do 20 dnů od data výroby“*. V § 3 odst. 31 týkajícím se označování obalů bylo stanoveno, že *„jako "čerstvé" lze označit tekuté mléko nebo tekutou smetanu, které byly tepelně ošetřeny pasterací nebo vysokou pasterací, máslo do 20 dnů od data výroby a nezrající sýr, který nebyl po prokysání tepelně ošetřen.“*

[34.] Stěžovatel přitom nerozporuje, že zboží, které ve svých provozovnách prodával, těmto ustanovením podzákonného předpisu nevyhovovalo, když jím prodávané belgické máslo „les 3 Sapins – ČERSTVÉ MÁSLO“ a „ČERSTVÉ MÁSLO Belle de HERVE“ mělo dobu použitelnosti výrazně vyšší než dvacet dní, a přesto neslo označení „čerstvé máslo“. Stěžovatel ovšem namítá, že je z povinnosti dané tímto podzákonným přepisem osvobozen z důvodů plynoucích přímo ze zákona o potravinách; že by taková povinnost a její vymáhání pomocí opatření, která jsou nyní předmětem soudního přezkumu, porušovala směrnici č. 2000/13; že stanovení takové povinnosti nejen pro české výrobce, ale i pro výrobce z jiných členských států, by překračovalo meze výluky stanovené v čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2991/94; a konečně že by porušovalo základní svobodu volného pohybu zboží podle SFEU.

[35.] K prvému z důvodů údajné neaplikovatelnosti vyhlášky na stěžovatele a jím prodávané belgické máslo je třeba uvést, že vyhláška č. 77/2003 Sb. byla vydána mimo jiné k provedení zákona o potravinách. Její ustanovení, relevantní pro nyní posuzovaný případ, byla vydána na základě ustanovení § 18 odst.1 písm. a) zákona o potravinách, podle něhož *„Ministerstvo stanoví vyhláškou … způsob označování potravin a tabákových výrobků, včetně potravin nového typu, v návaznosti na jejich členění podle druhu, skupiny nebo podskupiny, a složení potraviny a způsob označení šarže.“* Stěžovatel ovšem nenamítá, že by vyhláška překročila hranice zákonného zmocnění, takže první krok nastíněné úvahy nevede ke shledání nezákonnosti, nýbrž že na jeho případ neměla být aplikována, protože se u něj uplatnila obecnější pravidla obsažená v § 11a tohoto zákona a v jeho § 6 odst. 8.

[36.] Zmíněný § 11a zákona o potravinách stanoví: *„(1) Potravina vyrobená nebo uvedená do oběhu v členské zemi Evropských společenství, nebo mající původ v některém ze států, které jsou smluvní stranou Evropského hospodářského prostoru, nesmí být odmítnuta k uvedení do oběhu v České republice za předpokladu, že tato potravina odpovídá*

a) předpisům, které jsou pro výrobu této potraviny anebo její uvedení na trh v některém z těchto států závazné, nebo

b) výrobním postupům a pravidlům správné výrobní praxe používaným v některém z těchto států, pro které existuje dostatečně podrobná dokumentace, na jejímž základě je v případě potřeby možné provést dodatečná šetření.

(2) Ustanovení odstavce 1 se neuplatní v případě, že právní předpisy České republiky směřují k omezení volného pohybu potravin z důvodu ochrany oprávněných národních zájmů. Omezující ochranná opatření přijímaná příslušnými kontrolními orgány musí být v souladu s právními předpisy Evropských společenství a musí v nezbytném přiměřeném rozsahu přihlížet i k národním zájmům země původu."

[37.] Stěžovatel se dovolává toho, že na něj měl být aplikován výhradně odst. 1 tohoto ustanovení. Naopak žalovaná tvrdí, že její opatření byla přijata na základě odst. 2. Skutečnost, že předmětné belgické máslo odpovídalo belgickým předpisům, a tedy splňovalo podmínky odst. 1, není mezi stranami sporná. Žalovaná nenamítá nic proti tvrzení stěžovatele, že v Belgii lze jako „čerstvé máslo" vyrábět i prodávat i máslo, jehož doba spotřeby je delší, ba i výrazně delší, než dvacet dnů.

[38.] Spornou je tak mezi účastníky řízení stranami aplikovatelnost odstavce 2 cit. ustanovení. Stěžovateli je třeba přisvědčit potud, že toto ustanovení je široké, když operuje s neupřesněnou kategorií *„oprávněných národních zájmů"*, zatímco unijní právo umožňuje omezit volný pohyb zboží pouze z důvodů vymezených přímo ve SFEU, konkrétně v jejím článku 36, a z důvodu takzvaných kategorických požadavků, jak byly vymezeny v rozsudku Soudního dvora ve věci Cassis de Dijon (rozsudek Soudního dvora ve věci 120/78 Rewe-Zentral AG proti Bundesmonopolverwaltung für Branntwein „Cassis de Dijon" ze dne 20. února 1979 [1979] ECR 649). Tutéž výtku směřuje k § 6 odst. 8 zákona o potravinách, podle něhož *„potraviny ze zemí Evropských společenství označené názvem, který je v zemi původu běžně používaný po delší dobu a u něhož spotřebitel nemá pochybnost z tohoto důvodu, považuje se za vyhovující, i když tento název neodpovídá zcela požadavkům na označení názvu předmětné potraviny."* I zde brojí proti neurčitosti spojení název *„běžně používaný po delší dobu"* a spatřuje v tomto ustanovení chybnou transpozici článku 5 směrnice č. 2000/13.

[39.] Na obě tyto výtky je třeba odpovědět, že tyto právní pojmy skutečně nejsou podrobněji upraveny v českém vnitrostátním právu, to právě ale ponechává prostor k tomu, aby byly vyloženy souladně s právem EU, jak vyžaduje druhý až čtvrtý krok tohoto posouzení.

[40.] Dále je třeba vyložit výše citovaná vnitrostátní ustanovení ve světle směrnice, jíž měla provést. K povinnosti takzvaného nepřímého účinku směrnic se zdejší soud vyjádřil naposledy v rozsudku ze dne 1. 2. 2010, sp. zn. 5 Afs 68/2009 (publ. pod č. 2036/2010 Sb. NSS): *„I. Umožňují-li interpretační techniky vyložit určité ustanovení vnitrostátního předpisu několika způsoby, má správní orgán, jakož i soud povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího komunitárního ustanovení. II. Povinnost vykládat národní právo v souladu se směrnicí je podmíněna a priori tím, že existuje vnitrostátní předpis, který je nejednoznačný, umožňuje několik výkladů, přitom alespoň jeden z možných výkladů práva je v souladu se směrnicí. Nepřímý účinek komunitárního práva nemůže být contra legem, může však jít i v neprospěch plátce daně."* Není proto potřeba, aby se z textu ustanovení českého vnitrostátního práva již přímo, pouhým jazykovým výkladem, nabízel výhradně ten výklad, který je souladný s právem EU; dostačuje, aby na půdorysu tohoto textu vnitrostátního předpisu byl tento výklad souladný s právem EU možný a aby jej správní orgány a soudy ve svém rozhodování použily.

[41.] Takto nazíráno lze druhý krok nastíněné úvahy formulovat do otázky, zda žalovaná a městský soud vyložily § 6 odst. 8 a § 11a odst. 2 zákona o potravinách, respektive vyhlášku č. 77/2003 Sb. způsobem souladným se směrnicí č. 2000/13.

[42.] Podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. b) cit. směrnice platí, že *„použití prodejního názvu, pod kterým je výrobek legálně vyráběn a uváděn na trh v členském státě výroby, je v členském státě prodeje rovněž povoleno. Neumožňuje-li však použití jiných ustanovení této směrnice, zejména ustanovení článku 3, aby spotřebitelé v členském státě prodeje zjistili skutečnou povahu potraviny a odlišili ji od potravin, s nimiž by mohla být zaměněna, k prodejnímu názvu se připojí další popisné informace, které musí být uvedeny v blízkosti*

prodejního názvu." Toto ustanovení má dopadat na názvy, které nejsou na unijní úrovni harmonizovány. To je i případ označení „čerstvé máslo", které není nařízením č. 2991/94 upraveno, jak bylo uvedeno výše.

[43.] Podle názoru zdejšího soudu se ovšem stěžovatel nemůže § 6 odst. 8 zákona o potravinách účinně dovolat a nepřímý účinek čl. 5 odst. 1 směrnice č. 2000/13 na tom nic nemění. Toto české zákonné ustanovení totiž hovoří o názvu, *„který je v zemi původu běžně používaný po delší dobu"*, zatímco směrnice hovoří o prodejním názvu, *„pod kterým je výrobek legálně vyráběn a uváděn na trh v členském státě výroby."* Stěžovatel může mít pravdu v tom, že tato ustanovení nejsou shodná a že česká transponující úprava je vůči směrnici užší. Úkolem Nejvyššího správního soudu ovšem v tomto případě není kárat zákonodárce za případně chybně provedenou transpozici pohledem hypotetických případů, ale posoudit, zda tato transpozice měla dopad na nyní posuzovaný případ. Zde je zjevné, že neměla. Stěžovatel totiž nebyl postihován za to, že prodával na českém trhu belgické výrobky pod jejich originálními názvy, tedy „Belle de Herve" a „les 3 Sapins", pod nimiž byly dodávány na trhy jiných členských států, nýbrž byl postihován za to, že k těmto prodejním názvům připojil označení „čerstvé máslo". Toto označení není ani názvem, *„který je v zemi původu běžně používaný po delší dobu"* ve smyslu zákona o potravinách, ani prodejním názvem, *„pod kterým je výrobek legálně vyráběn a uváděn na trh v členském státě výroby"* ve smyslu směrnice, prostě proto, že na belgickém trhu by spojení „čerstvé máslo" působilo snad exoticky, ale vzhledem k převažující neznalosti češtiny v Belgii by patrně nemělo pro belgické konzumenty valnou sdělnost. Stěžovatel ostatně ani netvrdí, že by tato část názvu jím prodávaného výrobku byla v zemi původu používána, a i z fotografií založených ve spise je patrné, že tato česká část názvu byla k jím prodávanému výrobku připojena až dodatečně, patrně pro účely českého trhu. Dané vnitrostátní ustanovení vykládané pohledem směrnice by tak bylo relevantní leda tehdy, pokud by byl stěžovatel postihován za to, že používá na původním obalu jako součást prodejního názvu třeba původní německé označení „frische butter". Pokud by tomu tak bylo, vznikla by právní otázka, zda označení „frische butter" je pro českého spotřebitele natolik srozumitelné, že je třeba k němu doplnit *„další popisnou informaci"* vysvětlující, že nejde o čerstvé máslo ve smyslu české legislativní definice. V nyní projednávaném případě však sporný moment nespočíval v původním označení, ale v českém doplněném označení a § 6 odst. 8 zákona o potravinách ve světle čl. 5 odst. 1 písm. b) směrnice č. 2000/13 proto na posuzovaná opatření nedopadá.

[44.] Podobně je třeba vyložit citovaný § 11a odst. 2 zákona o potravinách pohledem čl. 18 této směrnice. Zde se sice zdejší soud neztotožňuje s názorem městského soudu, že se tato ustanovení vůbec neuplatní. Jak totiž bylo vyloženo výše, relevantní není to, že byly nařízením č. 2991/94 harmonizovány některé aspekty označování másla, nýbrž to, že otázka nyní rozhodná, tedy používání spojení „čerstvé máslo", tímto nařízením harmonizována nebyla. Jakkoli však zdejší soud na rozdíl od městského soudu ustanovení § 11a odst. 2 zákona o potravinách aplikuje a jakkoli jej v souladu s názorem stěžovatele aplikuje ve světle čl. 18 směrnice, nemění to nic na závěru o zákonnosti opatření žalované. Podle článku 18 směrnice platí: *„1. Členské státy nesmějí zakazovat obchod s potravinami, které jsou v souladu s pravidly stanovenými v této směrnici, zaváděním neharmonizovaných vnitrostátních předpisů upravujících označování a obchodní úpravu některých potravin nebo potravin obecně. 2. Odstavec 1 se nepoužije pro neharmonizované vnitrostátní předpisy, které jsou oprávněné z důvodu*

- ochrany veřejného zdraví,

- předcházení podvodům, pokud by ovšem takové předpisy nemohly znesnadnit používání definic a pravidel stanovených touto směrnicí,

- ochrany práv průmyslového a obchodního vlastnictví, uvádění provenience, označení místa původu a předcházení nekalé soutěži."

[45.] Opatření žalované jistě bylo v konečném důsledku zákazem obchodu s potravinami ve smyslu § 11a odst. 1 zákona o potravinách, respektive článku 18 odst. 1 směrnice. Zároveň však bylo opodstatněno druhými odstavci obou ustanovení. Spojení *„oprávněné národní zájmy“* obsažené v § 11 odst. 2 zákona o potravinách je totiž třeba vykládat v souladu s čl. 18 odst. 2 směrnice (na nezbytnost *„souladu s právními předpisy Evropských společenství“* ostatně upozorňuje sám § 11a odst. 2 zákona o potravinách) a označit za ně zájmy vyjmenované v tomto ustanovení směrnice. Z nich na nyní posuzovaný zákaz dopadá zejména předcházení nekalé soutěži, konkrétně klamání spotřebitele, jak je vymezeno ve výše citovaném čl. 16 nařízení č. 178/2002. Nekalou soutěží, konkrétně klamáním spotřebitele, by totiž nesporně bylo, kdyby výrobci z jiných členských států mohli na své výrobky s jakkoli dlouhou dobou trvanlivosti směle připsat české spojení „čerstvé máslo“ a využít na českém trhu výhody lákavosti tohoto spojení, která je českým výrobcům nečerstvého másla zapovězena, protože čeští výrobci by mohli za čerstvé máslo označit pouze máslo s datem spotřeby do dvaceti dnů.

[46.] Je proto třeba zdůraznit, že smyslem evropského práva je chránit zboží dovážené z jiných členských států před diskriminačními domácími předpisy a dalšími překážkami volného pohybu zboží, není jím však pozitivní diskriminace dováženého zboží formou povolení klamavého označování zboží. Aplikace § 11a odst. 2 zákona o potravinách ze strany žalované tak byla plně v rámci připuštěném čl. 18 odst. 2 směrnice č. 2000/13. Na tom nic nemění ani stanovisko Ministerstva zemědělství, jež stěžovatel přiložil k žalobě. Toto – pro soud nijak závazné - stanovisko ostatně své tvrzení, že ustanovení vyhlášky č. 77/2003 Sb. jsou platná pouze pro české výrobce, nechává bez dalšího odůvodnění, a naopak ve svém závěrečném odstavci ponechává prostor pro posouzení každého případu *„v závislosti na konkrétních podmínkách a ve vazbě na celkové grafické ztvárnění obalu, způsobu označování skutečné délky použitelnosti dané potraviny….a dalších kritériích.“*

[47.] Je tak možno učinit dílčí závěr, že ustanovení § 6 odst. 8 zákona o potravinách se na stěžovatele nevztahuje, a to ani ve světle čl. 5 odst. 1 písm. b) směrnice č. 2000/13. Omezení uložené žalovanou je souladné s § 11a odst. 2 tohoto zákona vykládaného souladně s čl. 18 odst. 2 této směrnice a s čl. 16 nařízení č. 178/2002.

[48.] Dále je třeba posoudit otázku, zda výše citovaná ustanovení vyhlášky č. 77/2003 Sb. vymezující podmínky, za nichž je máslo možno označit jako „čerstvé“, společně se zákonem o potravinách vyloženým výše ve světle unijního práva, spadají do výluky, kterou nařízení č. 2991/94 ponechalo v dispozici členských států. Stěžovatel nepřináší žádnou relevantní argumentaci zpochybňující, že spojení „čerstvé máslo“ může být jakostní úrovní ve smyslu čl. 6 odst. 1 tohoto nařízení. Takovým argumentem není ostatně ani tvrzení, že běžný český spotřebitel neví, jakou trvanlivost má mít „čerstvé máslo“. Nařízení ovšem mluví toliko o jakostních úrovních, nikoli o jakostních úrovních známých běžnému spotřebiteli. Takovým argumentem by nicméně byla zpochybnitelná prakticky jakákoliv jakostní úroveň, neboť jistě jen výrazná menšina spotřebitelů kupř. ví, jaké podmínky musí splňovat pivo s jakostním označením „ležák“ [§ 11 písm. j) vyhlášky č. 335/1997 Sb., kterou se provádí § 18 písm. a), d), h), i), j) a k) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, pro nealkoholické nápoje a koncentráty k přípravě nealkoholických nápojů, ovocná vína, ostatní vína a medovinu, pivo, konzumní líh, lihoviny a ostatní alkoholické nápoje, kvasný ocet a droždí], či „jakostní víno s přívlastkem výběr z hroznů“ (§ 19 odst. 7 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství).

[49.] Zcela nemístné je pak tvrzení, že městský soud chtěl svým rozsudkem vyloučit z kategorie běžných spotřebitelů cizince. Takový argument by mohl být případný, pokud by se spor vedl např. o označení „frische butter“, které právě spotřebitel z některých jiných členských států zná a je na ně zvyklý. V případě označení „čerstvé máslo“, o něž je nyní veden spor, je však rozdíl mezi cizincem a českým občanem pouze v tom, že u cizince je menší pravděpodobnost, že bude umět česky, takže zatímco českému spotřebiteli bude k využití informace, která se mu nabízí

v použití nebo nepoužití spojení „čerstvé máslo“, stačit znalost českého práva, někteří cizinci budou k jejímu využití potřebovat i překonat případnou jazykovou bariéru. To však jistě neznamená, že je soudy vylučují z kategorie běžných spotřebitelů. Soudy pouze v tomto případě odmítají učinit neplatným opatření „šité na míru“ spíše spotřebiteli znalému významu tohoto českého spojení, jen proto, že někteří jiní spotřebitelé, byť by jich byla i většina, toto spojení neznají a neumějí je využít ke své spotřebitelské informovanosti, ať už pro neznalost českého práva či pro neznalost českého jazyka.

[50.] Závěrem je třeba posoudit námitku nejobecnější, totiž zda výše provedený výklad českých zákonných a podzákonných ustanovení, čtených ve světle směrnic a v rámci ponechaném vnitrostátnímu zákonodárci nařízeními, nepředstavuje omezení volného pohybu zboží jako jedné ze čtyř základních svobod, na nichž bylo Evropské společenství předcházející nynější EU založeno. Nejvyššímu správnímu soudu samozřejmě nepřísluší, aby se zabýval otázkou, zda výše rozebrané předpisy EU jsou dostatečné k realizaci této svobody (viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-475/01 Komise proti Řecku („Ouzo“) ze dne 5. října 2004 [2004] ECR I-8923). Přísluší mu ale, aby posoudil, zda aplikace českých předpisů, byť i souladných s právem EU, tuto svobodu neporušila.

[51.] Stěžovatel se k tomu na rozsáhlých příkladech z judikatury Soudního dvora snaží dokázat, že opatření, jemuž byl vystaven, je ve smyslu této judikatury opatřením s rovnocenným účinkem jako množstevní omezení. Ta jsou nyní zakázána v čl. 34 SFEU: *„Množstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem, jsou mezi členskými státy zakázána.“* Zdejší soud souhlasí potud, že již od rozsudku Soudního dvora ve věci Dassonville (rozsudek ve věci 8/74 Procureur du Roi proti Benoit a Gustave Dassonville ze dne 11. července 1974 [1974] ECR 837, odst. 5) platí, že *„veškerou obchodní právní úpravu členských států, která by mohla ať přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství, je třeba považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením.“* Do rámce článku 34 SFEU přitom spadají i požadavky na informace uváděné na obalech (viz rozsudek ve věci C-470/93 Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. proti Mars GmbH. ze dne 6. července 1995 [1995] ECR I-1923).

[52.] Nejvyšší správní soud se ovšem nedomnívá, že by opatření posuzované v tomto případě mohlo pro stěžovatele představovat překážku volného pohybu zboží a *„přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství“*. Stěžovatel zmiňuje celou řadu rozsudků Soudního dvora, v nichž takovou překážku představovalo, že zboží, které bylo legálně vyráběno a prodáváno v jednom členském státě, nemohlo být do druhého členského státu dodáváno buď vůbec (rozsudek ve věci 178/84 Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo „zákon o čistotě piva“ ze dne 12. března 1987 [1987] ECR 01227) nebo jen poté, co byl upraven jeho tvar (rozsudek ve věci 261/81 Walter Rau Lebensmittelwerke proti De Smedt PVBA ze dne 10. listopadu 1982 [1982] ECR 03961), či obal doplněn o určité informace (rozsudek ve věci 98/86 Státní zastupitelství proti Arthuru Mathotovi ze dne 18. února 1987 [1987] ECR 00809). Jinak řečeno, ve všech těchto případech spočívala překážka volného pohybu zboží v tom, že vyvezení tohoto zboží do jiného členského státu bylo spojeno s nějakou obtíží či nákladem vycházejícím z právního řádu země dovozu.

[53.] Tak tomu ale v nyní posuzovaném případě zjevně není. Zboží prodávané stěžovatelem totiž nebylo podrobeno zákazu prodeje proto, že v té podobě, v jaké bylo prodáváno v jiných členských zemích, by nesplňovalo výše rozebrané předpisy; nýbrž proto, že pro účely prodeje na českém trhu bylo doplněno o nápis „čerstvé máslo“, pro jehož používání nesplňovalo podmínky. Výrobce, dovozce či prodejce tohoto másla (a je lhostejné, kdo z nich tyto náklady skutečně nesl, neboť logikou tržního hospodářství jsou odraženy v ceně a v prodaném množství, ve výsledku tedy v zisku, o nějž se oni všichni dělí) se rozhodl doplnit pro účely uvedení na český trh předmětné belgické máslo o několik českých nápisů a informací, včetně spojení „čerstvé máslo“. Nic mu nebránilo v tom, aby v rámci této změny svého produktu namísto nápisu, který je českým právem zakázán pro produkty, které nesplňují jeho podmínky, použil jakýkoli jiný

nápis, typicky aby místo spojení „čerstvé máslo“ použil jen slovo „máslo“ či je spojil s jakýmkoli jiným přívlastkem nezakázaným pro produkt daných kvalit českým právem.

[54.] Nelze tak tvrdit, že by opatření uložené žalovanou uvalilo na stěžovatele náklad, který nemusejí nést čeští výrobci. Nanejvýš by bylo možno tvrdit, že by tento náklad spočíval v tom, že když už se rozhodl použít český nápis, potřeboval k tomu nejen jazykovou radu ohledně znění spojení „čerstvé máslo“, ale i právní radu ohledně legálnosti tohoto spojení. Takový zanedbatelný náklad by však byl plně odůvodněn ve světle rozsudku Soudního dvora ve věci Cassis de Dijon kategorickým požadavkem ochrany spotřebitele před klamavým označením výrobku, jak bylo rozebráno výše.

[55.] Stejně tak nelze tvrdit, že by toto opatření představovalo překážku pro přístup tohoto zboží na český trh. Právě naopak, pokud by bylo umožněno, aby některé máslo, které nesplňuje zákonné podmínky vymezené pro „čerstvé máslo“, mohlo toto jakostní označení používat jen proto, že bylo vyrobeno v jiném členském státě, dostalo by se takovému zboží neoprávněné výhody plynoucí z klamání spotřebitele, jak bylo rozebráno výše. Vzhledem k tomu, že tedy vůbec nešlo o opatření s rovnocenným účinkem jako množstevní omezení, nebylo by potřeba se ani zabývat jeho odůvodněním a proporcionalitou; a pouze obiter dictum lze proto uvítat otevřenost žalované k alternativním řešením menší intenzity než úplné stažení z prodeje (dokud bylo stěžovatelem prodávané zboží pouze klamavě označeno, a nikoli i zdravotně závadné), jako bylo její schválení přelepení slova „čerstvé“.

[56.] Lze tak uzavřít, že uvedené rozhodnutí žalované, tak jak bylo přezkoumáno městským soudem, obstojí i pohledem zákazu opatření s rovnocenným účinkem jako množstevní omezení, jak je zakotveno v článku 34 SFEU a vyloženo judikaturou Soudního dvora.

[57.] Ze všech shora vyložených důvodů soud uzavírá, že rozhodnutí žalované bylo vydáno v souladu s českými právními předpisy, jak byly výše vyloženy v limitech a ve světle primárního a sekundárního práva EU, a tato právní otázka proto byla městským soudem zodpovězena správně a nebyla shledána ani nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[58.] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalované náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalované právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. července 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu