



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **ZIMBO CZECHIA s. r. o.**, se sídlem Na Zátorách 8, Praha 7, zastoupené JUDr. Jířím Vaníčkem, advokátem, se sídlem Šaldova 34, Praha 8, proti žalované: **Státní veterinární správa**, se sídlem Slezská 7, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 3. 2009, č. j. RED/2046/2008, 2008/261/SVS, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2013, č. j. 9 Ca 152/2009 - 133,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 10. 3. 2009, č. j. RED/2046/2008, 2008/261/SVS, bylo zamítnuto odvolání žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Karlovarský kraj ze dne 23. 9. 2008, č. j. KVS-KV-HYG/98P/4682/2008, jímž byla stěžovatelce podle § 17a odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“), uložena pokuta ve výši 15 000 Kč za správní delikt podle § 17a odst. 1 písm. e) zákona o potravinách ve spojení s § 7 téhož zákona. Tohoto správního deliktu se stěžovatelka měla dopustit tím, že dne 6. 6. 2008 při kontrole provedené v době od 9.00 do 9.45 hod. v provozovně NOVÁK maso - uzeniny na adrese Ašská ul., Cheb, nabízela k prodeji v prodejním chladicím pultu sýry zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele do potravinářské fólie, aniž by tyto potraviny byly označeny údaji vymezenými v § 7 zákona o potravinách. Správní orgán prvního stupně současně uložil stěžovatelce povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1000 Kč.

[2] Proti shora uvedenému rozhodnutí žalované brojila stěžovatelka žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 3. 4. 2013, č. j. 9 Ca 152/2009 – 133 (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“), zamítl. Shledal, že napadené rozhodnutí má všechny náležitosti stanovené zákonem a není stíženo žádnými vadami, které by způsobovaly jeho nicotnost ve smyslu § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Konstatoval, že kontrola prodejny stěžovatelky nebyla provedena v rozporu se zákonem, neboť veterinární inspektoři jsou pověřeni k výkonu státního veterinárního dozoru obecně a tudíž nemusí předkládat zvláštní pověření ke každé jednotlivé kontrole, ani v rozporu s předmětem kontroly, neboť z popisu kontrolní akce je patrné, že byla zaměřena na značení sýrů. Z kontrolního protokolu muselo být stěžovateli zřejmé, jaké porušení zákonné povinnosti je jí vytýkáno a v jakém jednání orgán dozoru toto porušení spatřuje. K tomu městský soud dodal, že z § 15 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), nevyplývá, že by protokol o kontrole musel obsahovat též veškerá pozitivní zjištění učiněná při kontrole. Městský soud protokol o kontrolním zjištění považoval za relevantní podklad pro správní řízení, který byl pořízen v souladu se zákonem a v dostatečném rozsahu zachycoval skutkový stav věci potřebný pro rozhodnutí správního orgánu ve věci samé.

[3] Městský soud nepřisvědčil stěžovateli ani v ústřední otázce sporu, tj. zda stěžovatelka prodávala potraviny zabalené mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele ve smyslu § 7 zákona o potravinách anebo nebalené potraviny přímo nabízené spotřebiteli k prodeji ve smyslu § 8 téhož zákona. Shledal, že stěžovatelka nabízela k prodeji porcované kusy sýra samostatně zabalené do potravinářské fólie, které nakrájela a zabalila bez přítomnosti spotřebitele. Městský soud připustil, že ač pojem „obal“ není v zákoně definován, obecně se jím rozumí věc či materiál sloužící k tomu, aby jinou věc překryl, zakryl, ovinul, tj. zabalil, a chránil ji tak před možnými nepříznivými vnějšími vlivy či umožnil její transport. Za obal je třeba považovat i stěžovatelkou použitou potravinářskou fólii, neboť ta chránila potraviny před znehodnocením a znemožňovala záměnu či změnu obsahu bez otevření či změny obalu. Ve většině případů pak spotřebitel nevznesl požadavek na úpravu množství některé z předem zabalených porcí sýra vystavených v prodejním pultu, ale vybral si přímo některou z předpřipravených, v jeho nepřítomnosti zabalených porcí. Jednalo se tak o nabídku a prodej potravin zabalených mimo provozovnu výrobce a bez přítomnosti spotřebitele podle § 7 zákona o potravinách a bylo proto povinností stěžovatelky, aby takto nabízené a prodávané potraviny (balíčky sýra) označila, a to každý jednotlivě, údaji v souladu s tímto ustanovením. Dle názoru městského soudu zákon nijak nerozlišuje mezi obslužným pultovým a samoobslužným způsobem prodeje; prodejce je v obou případech povinen respektovat § 7 zákona o potravinách, přičemž příslušné informace je třeba uvést přímo na potravine, resp. na jejím obalu, nepostačuje jejich uvedení jiným způsobem, např. na pokladním bloku nebo na tabulkách umístěných v prodejním pultu. Vzhledem k tomu nebyl dán žádný důvod pro to, aby orgán dozoru do protokolu o kontrolním zjištění uváděl, jaký způsob prodeje stěžovatelka ve své provozovně praktikovala.

[4] Městský soud nevyhověl návrhu stěžovatelky na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, neboť shledal soulad mezi příslušnými normami evropského a vnitrostátního práva. Na rozdíl od stěžovatelky měl za to, že správní orgán odůvodnil výši uložené pokuty srozumitelným a přesvědčivým způsobem. Dle jeho názoru žalovaná nezměnila ani zcela nenahradila úvahy správního orgánu prvního stupně, v odvolacím řízení nedošlo ke změně skutkového a právního posouzení věci a výrok napadeného rozhodnutí zcela přezkoumatelným a srozumitelným způsobem vymezuje skutek, za který byla stěžovatelka postižena. Městský soud shrnul, že správními orgány provedený výklad relevantních ustanovení zákona o potravinách plně respektuje smysl a účel zákona.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti napadenému rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Měla za to, že jí prodávané porcované sýry byly nebalenou potravinou dle § 8 zákona o potravinách, a nikoli balenou potravinou ve smyslu § 7 zákona o potravinách. K tomu uvedla, že vyhláška č. 113/2005 Sb. považuje za nebalenou potravinu ve smyslu § 8 zákona o potravinách i potravinu balenou a označenou ve výrobě, pokud byla rozbalena za účelem prodeje jednotlivých částí. Z toho lze dle názoru stěžovatelky vyvodit, že ani jí prodávané sýry překryté potravinářskou fólií nepodléhají režimu dle § 7 zákona o potravinách. Spotřebitel se v její provozovně nedostane k sýrům zabaleným v potravinové fólii sám, nýbrž musí požádat příslušného prodáváče o konkrétní množství sýra. Prodáváč rozbalí potřebný počet zabalených porcí a naváží požadované množství sýra. Toto množství pak již definitivně zabalí a prodá spotřebiteli. Spotřebiteli je tak dána možnost požádat o vybalení a navážení jím určeného množství zboží, na rozdíl od samoobslužného prodeje potravin, k němuž dochází zejména v supermarketech. Stěžovatelka byla přesvědčena, že posouzení tohoto případu nemůže být ovlivněno tím, nakolik zákazníci využívají svého práva požadovat vybalení sýra. Dále konstatovala, že smyslem a účelem zákona o potravinách je poskytnout spotřebiteli kompletní výčet informací o nakupovaném zboží. Při označování každé jednotlivé porce sýra zákonem požadovanými údaji by spotřebitel byl paradoxně poškozen, neboť by vzhledem k velikosti nabízených porcí sýra a s tím související nečitelností textu neměl faktický přístup k žádným informacím o nabízených potravinách. V této souvislosti stěžovatelka poukázala na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále jen „nařízení č. 1169/2011“), které za balenou potravinu nepovažuje potravinu zabalenou v místě prodeje na žádost spotřebitele ani potravinu zabalenou pro účely přímého prodeje. Stěžovatelka setrvala na svém názoru, že zákon o potravinách rozlišuje tři způsoby uvádění potravin do oběhu, tj. tři způsoby prodeje potravin, což je v této věci právně významné. Stěžovatelka rovněž měla za to, že jejím jednáním nebyla naplněna materiální stránka správního deliktu.

[6] Stěžovatelka dále namítla, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se prokázání oprávnění veterinárních inspektorů k provádění kontrolní činnosti. Dle jejího názoru jsou oprávnění uvedena v § 53 odst. 1 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, svěřena jen těm úředním veterinárním lékařům orgánů veterinární správy, kteří jsou zároveň pověřeni výkonem státního veterinárního dozoru. Veterinární zákon explicitně stanoví, že služební průkaz je průkazem totožnosti, nikoli pověřením k provádění kontrolní činnosti. Veterinární zákon dále zmocňuje Ministerstvo zemědělství k vydání vyhlášky, kde bude uveden pouze vzor, nikoli náležitosti služebního průkazu veterinárního inspektora. Z komparace právní úpravy týkající se státní kontroly v jiných oblastech dle stěžovatelky vyplývá, že tam, kde zákonodárce chtěl, aby služební průkaz byl přímým oprávněním k výkonu kontrolní činnosti, to explicitně a jednoznačně uvedl.

[7] Stěžovatelka rovněž poukázala na vady protokolu o kontrolním zjištění, který dle jejího názoru musí obsahovat skutečný stav věci včetně skutečností svědčících ve prospěch kontrolovaného subjektu, nikoli tedy pouze zjištěné nedostatky. V nyní posuzovaném případě kontrolní protokol neuváděl, že se jednalo o obslužný způsob prodeje a že se u zboží v prodejním pultu nacházely cedulky s některými údaji. Jako předmět kontroly byla v kontrolním protokolu uvedena hygiena a sanitace provozu, jíž se však kontrola fakticky netýkala. Stěžovatelka byla přesvědčena, že městský soud se s námitkami proti kontrolnímu protokolu vypořádal zcela nedostatečně, resp. nesrozumitelně, a proto je

v tomto ohledu založen důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tento kasační důvod uplatnila stěžovatelka i ve vztahu k poukazu na metodický pokyn žalované ze dne 24. 10. 2008, sp. zn. 2006/953/HYG, který v případě masných výrobků považuje značení dle § 8 odst. 2 zákona o potravinách za přípustné. Stěžovatelka vytkla městskému soudu i to, že její žalobní námitky, v nichž se dovolává vyhlášek č. 326/2001 Sb. a č. 113/2005 Sb., nebyly rozšířením žaloby samotné, ale rozšířením žalobních důvodů, což je zcela přípustné. Závěrem stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s názorem městského soudu, že rozhodnutí žalované tvoří spolu s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek.

[8] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek městského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.

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

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

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

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

[13] Argumentace stěžovatelky spočívající v tom, že kdyby označila zákonem předepsanými údaji každou porci sýra, spotřebitel by přes vitrínu na informace velmi pravděpodobně vůbec neviděl, je při hodnocení zákonnosti postupu správních orgánů zcela nepodstatná. Ze specifického organizačního a technologického uzpůsobení provozovny stěžovatelky nelze vyvozovat žádné závěry rozhodné pro interpretaci zákona. Naopak stěžovatelka sama musí svou provozovnu uzpůsobit tak, aby dostála zákonným požadavkům. Na posouzení věci nemůže nic změnit ani okolnost, že prodejní pult s balenými sýry byl přístupný pouze ze strany prodávče a zákazník si tedy konkrétní porci sýra nemohl vzít sám, ale ta mu musela být podána prodávčem. Z toho stěžovatelka dovozovala, že ve své provozovně praktikuje „obslužný“ způsob prodeje, upravený v § 8 zákona o potravinách. Z legální definice obsažené v § 2 písm. o) zákona o potravinách je zřejmé, že pojem „uvádění do oběhu“ (užitý v § 6 a § 8 citovaného zákona) je obsahově širší než pojem „prodej“ (užitý v § 7 citovaného zákona); mezi tyto pojmy tak nelze klást rovnítko a přiřazovat k určitému typu prodeje konkrétní způsob označování potravin. Pro označování potravin je určující způsob a typ jejich balení, naopak přítomnost prodávče při manipulaci s potravinou je zcela irelevantní. Rozlišování mezi způsoby prodeje tedy nemá oporu v zákoně, jak správně konstatoval městský soud. Stejně irelevantní pro posouzení věci je i metodický pokyn žalované ze dne 24. 10. 2008, sp. zn. 2006/953/HYG, neboť se, jak uvedl městský soud, týká značení nebalených masných výrobků, tedy výrobků zcela jiného typu, než které byly předmětem posouzení v nyní projednávané věci.

[14] Stěžovatelka s obecným poukazem na napadený rozsudek a judikaturu Nejvyššího správního soudu namítla, že nyní posuzovaná problematika je po skutkové i právní stránce chápána v rozporu s evropským potravinovým právem. Konkrétně poukázala na čl. 2 odst. 2 písm. e) nařízení č. 1169/2011, jenž obsahuje definici balené a nebalené potraviny. Dle čl. 2 odst. 2 písm. e) citovaného nařízení se „balenou potravinou“ rozumí „*samostatná prodejní jednotka v obchodní úpravě v nezměněném stavu určená konečnému spotřebiteli a zařízením společného stravování, která se skládá z potraviny a obalu, do něhož byla potravina vložena před uvedením do prodeje, a to bez ohledu na to, zda je potravina v obalu uzavřena zcela nebo pouze zčásti, avšak v každém případě takovým způsobem, že bez otevření nebo výměny obalu nelze změnit jeho obsah; za balenou potravinu se nepovažuje potravina zabalená v místě prodeje na žádost spotřebitele ani potravina zabalená pro účely přímého prodeje.*“ Dle čl. 12 odst. 2 citovaného nařízení „*[v] případě balených potravin musí být povinné informace o dané potravine uvedeny přímo na obalu nebo na etiketě k němu připojené.*“ Již z dikce citovaných ustanovení je patrné, že interpretace § 7 zákona o potravinách při aplikaci na projednávanou věc je zcela v souladu se stěžovatelkou citovaným nařízením, neboť stěžovatelka nabízela spotřebitelům porce sýra zabalené tak, že bez otevření obalu nešlo změnit jeho obsah. Na stěžovatelkou praktikovaný způsob prodeje nelze aplikovat negativní část definice obsažené v čl. 2 odst. 2 písm. e) nařízení č. 1169/2011, neboť ta se netýká deliktního jednání, za které byla stěžovatelka postižena, ale opět jen hypotetických a z povahy věci ojedinělých případů zákazníkem iniciované dispozice s jednotlivými předpřipravenými porcemi sýra. Nejvyšší správní soud tedy neshledal městským

soudem provedenou interpretaci relevantních ustanovení českého potravinového práva v žádném směru v rozporu se závaznými normami evropského práva, výklad práva Evropské unie ve svém kontextu nečiní problémy a tak není ani důvod pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 87/2012 – 34).

[15] Stěžovatelka se dále domnívala, že jejím jednáním nebyla naplněna materiální stránka správního deliktu, a proto by za případné formální porušení § 7 zákona o potravinách neměla být pokutována. Vzhledem k tomu, že tuto námitku neuplatnila v žalobě, Nejvyšší správní soud k ní nemohl přihlídnout (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nad rámec výše uvedeného lze toliko v obecné rovině konstatovat, že nyní posuzované jednání ve vztahu k porušené povinnosti zcela zřejmě dosahuje společenské nebezpečnosti, neboť stěžovatelka nabízela k prodeji značné množství potravin neoznačených v souladu s § 7 zákona o potravinách, takže nedodržela svou informační povinnost vůči mnoha spotřebitelům, nešlo o ojedinělý případ či výjimečné nedopatření. Nelze pominout ani skutečnost, že tohoto jednání se dopouštěla soustavně, jak je patrné i z evidence zdejšího soudu, jež obsahuje několik dalších skutkově takřka totožných případů týkajících se stěžovatelky.

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

[17] Nejvyšší správní soud nemá důvodu odchytil se od závěrů své konstantní judikatury ani v nyní projednávané věci a ztotožňuje se v tomto ohledu se závěry městského soudu. V nyní projednávané věci totiž správní orgány, resp. veterinární inspektori nepostupovali podle obecné právní úpravy § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, podle něhož jsou kontrolní pracovníci povinni předložit písemné pověření k provedení kontroly, nýbrž podle zvláštního ustanovení § 53 odst. 2 písm. c) veterinárního zákona, které ukládá inspektorům státního veterinárního dozoru prokazovat se při kontrole (toliko) služebním průkazem. Z § 45 odst. 2 nebo § 53 odst. 1 veterinárního zákona pak nelze dovozovat způsob, jakým by se měli veterinární inspektori jako úřední osoby prokazovat při provádění kontroly v provozovnách potravinářských podniků. Ministerstvo zemědělství se tak stanovením náležitostí služebního průkazu veterinárního inspektora ve vyhlášce č. 342/2012 Sb. nedopustilo protiústavního překročení zákona, neboť text vzoru toho průkazu je zcela v souladu s výše uvedenou interpretací veterinárního zákona.

[18] Lze tedy shrnout, že gramatický výklad zákona je jednoznačný, a nezbývá tak prostor pro volbu mezi více možnými interpretacemi relevantních ustanovení, jak dovozuje stěžovatelka. Při posouzení této věci proto nelze zohlednit stěžovatelkou provedenou komparaci právní úpravy kontrolní činnosti v jiných oblastech veřejné správy, neboť takový systematický výklad by bylo možné aplikovat pouze v případě nejasného gramatického výkladu veterinárního zákona. Jelikož z protokolu o kontrolním zjištění ze dne 6. 6. 2008 vyplývá, že se veterinární inspektor prokázal služebním průkazem, což bylo pro zákonné provedení kontroly provozovny stěžovatelky postačující, není námitka nedostatečného prokázání oprávnění ke kontrole ze strany správních orgánů důvodná.

[19] K námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní orgány nejsou povinny zjišťovat všechny skutkové okolnosti, tedy i ty, jež jsou pro posouzení skutku nevýznamné, tím méně všechny tyto okolnosti zachytit v protokolu o kontrolním zjištění. Stěžovatelka se tedy mylí, pokud tvrdí, že protokol o kontrolním zjištění musel obsahovat veškerá pozitivní zjištění z kontroly, včetně skutečností pro právní posouzení věci irelevantních, například zaznamenat obslužný způsob prodeje sýrů či umístění cedulky u zboží na prodejním pultu. Posouzení toho, zda je potravina balená či nebalená ve smyslu zákona o potravinách a s tím souvisejícího způsobu uvedení informací o potravinách, je otázkou právní, nikoli skutkovou. Stěžovatelka účinně nepopřela žádnou podkladovou skutečnost, na jejímž základě správní orgány rozhodly o správním deliktu, naopak obsahem svých podání skutkový stav bezesbýtka potvrdila. Skutkový stav posuzované věci tak byl správními orgány zjištěn bez důvodných pochybností, v rozsahu nezbytném pro zákonnost a správnost jejich rozhodnutí. Lze přisvědčit i názoru městského soudu, že kontrola byla provedena v souladu se svým předmětem, neboť v kontrolním protokolu bylo uvedeno, že kontrola proběhla podle zákona o potravinách. Uvedení slovního spojení „hygiena a sanitace provozu“ jako předmětu kontroly lze hodnotit toliko jako formální nepřesnost, která v žádném ohledu nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[20] Závěrem stěžovatelka nesouhlasila s právním názorem městského soudu, že rozhodnutí žalované tvoří spolu s rozhodnutím Krajské veterinární správy jeden celek. Svou argumentaci však nijak nerozvedla. K této námitce tak lze jen obecně konstatovat, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí obou správních orgánů jeden celek (v podrobnostech viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publikováno pod č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 – 80).

[21] Z výše uvedených důvodů považuje Nejvyšší správní soud odůvodnění napadeného rozsudku za úplné, vyčerpávající a přesvědčivé. Nemůže tak přisvědčit ani dílčím námitkám nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Problematika nepřezkoumatelnosti je v judikatuře Nejvyššího správního soudu bohatě zastoupena (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245, ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130). Za nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nutno pokládat takové rozhodnutí, jež je nesrozumitelné nebo z jehož odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené. Nedostatkem důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Těmito skutkovými důvody budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo tam, kde není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikováno pod č. 133/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud má za to, že žádnou z výše uvedených vad napadený rozsudek netrpí. Je bez jakýchkoliv pochybností srozumitelný, o čemž ostatně svědčí i to, že s jeho závěry stěžovatelka ve své kasační stížnosti obsáhle polemizuje. Námitky stěžovatelky, jež svou podstatou vytykají napadenému rozsudku písařské chyby toliko snižující čtenářský komfort (chybné datum kontrolního protokolu, záměna slova na str. 20 napadeného rozsudku), nebo tvrzené nedostatky odůvodnění spočívající ve výhradách vůči právním názorům městského soudu, nejsou vůbec způsobilé založit kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tento kasační důvod nelze spatřovat ani v tom, že se městský soud nevypořádal s odkazem stěžovatelky na § 8 odst. 6 písm. e) vyhlášky č. 113/2005 Sb., neboť ten se týkal právní otázky výkladu § 7 a § 8 zákona o potravinách, jež byla městským soudem úplně a správně zodpovězena. Ostatně sama stěžovatelka uvádí, že se tento odkaz je třeba považovat za rozvedení žalobní námitky v souvislosti s označováním potravin údaji dle zákona a nejedná se tak o novou žalobní námitku. Pro úplnost je třeba dodat, že postup městského soudu, jenž odkazy stěžovatelky na další ustanovení vyhlášek č. 326/2001 Sb. a č. 113/2005 Sb. posoudil jako opožděně uplatněné námitky, ale přesto je *obiter dictum* věcně správně vypořádal, nemohl mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

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

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

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

V Brně dne 13. května 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu