



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a soudkyň Mgr. Jany Volkové a Mgr. Barbory Berkové ve věci

žalobkyně: **K. Č. r. v. o. s., IČO X**
sídlem B. 2428/203, X P. 6

proti

žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**
sídlem Květná 15, 603 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 9. 2017, č. j. SZPI/AN847-91/2017, ve věci
správního deliktu,

takto:

I. Žaloba se **zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 20. 9. 2017, č. j. SZPI/AN847-91/2017, kterým žalovaná částečně změnila a ve zbytku potvrdila rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Olomouci ze dne 21. 6. 2017, č. j. SZPI/AN847-87/2017 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), kterým správní orgán I. stupně uložil žalobkyni za použití zásady absorpční analogicky podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), a podle § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (dále jen „zákon o potravinách“), úhrnnou pokutu ve výši 900 000 Kč a současně žalobkyni uložil povinnost uhradit náklady laboratorního rozboru ve výši

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

4 900 Kč dle § 3 odst. 6 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, dále náklady dodatečné kontroly ve výši 1 000 Kč dle § 16 odst. 11 zákona o potravinách, a náklady řízení dle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“) paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

2. Správní orgány dospěly k závěru, že žalobkyně spáchala následující správní delikty:
3. Na provozovně v B. dne 15. 6. 2016 uváděla na trh:
 - Celer bulvový, který nevyhověl požadavkům stanoveným v příloze I část A část 1 nařízení komise (EU) č. 543/2011, čímž porušila čl. 76 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1208/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (dále jen „nařízení č. 1308/2013“), a tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách;
 - uváděla na trh nebalené produkty označené zavádějící informací (země původu), čímž porušila čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011, a tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách a nezajistila v rozporu s požadavkem uvedeným v kapitole V odst. 1 písm. a) přílohy II nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin (dále jen „nařízení č. 852/2004“), aby zařízení přicházející do styku s potravinami byla důkladně očištěna, čímž porušila čl. 4 odst. 2 kapitoly II nařízení č. 852/2004, a tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách.
4. Na provozovně v K. dne 16. 8. 2016 uváděla na trh:
 - potravinu K Classic Smetanový krém kakaový, která byla označena pro spotřebitele zavádějící informací, čímž porušila povinnost v čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011, a tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách;
 - dne 19. 9. 2016 uváděla na trh Špekáčkový pikantní točený salám a poskytla spotřebiteli na etiketách dotčeného produktu vyjádřující z váhy zavádějící informací (složení potraviny), čímž porušila čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011, a tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.
5. Na provozovně v P. dne 24. 8. 2016 uváděla na trh potraviny:
 - K Classic, Plátky k pečení a grilování se sýrem, které byly označeny pro spotřebitele zavádějící informací (totožnost potraviny), čímž porušila čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011 a tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách.
6. Na jiné provozovně v P. dne 26. 8. 2016 uváděla na trh potraviny:
 - AMARENA-KIRSCH SENFSAUCE, které byly označeny pro spotřebitele zavádějící informací (charakteristika potraviny), čímž porušila čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011 a tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách;
 - neprodleně nevyřadila z dalšího oběhu nedostatečně označené potraviny: AMARENA-KIRSCH SENFSAUCE, které nebyly na obalu určeném pro tuzemského spotřebitele označeny v souladu s čl. 9 odst. 1 písm. f) a čl. 15 odst. 1 nařízení č. 1169/2011 povinnými informacemi, čímž nevyřadila z dalšího oběhu potraviny podle § 11 odst. 2 písm. a) bod 3

zákona o potravinách, a tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. q) zákona o potravinách;

- ke dni 26. 8. 2016 nesplnila povinnost uloženou opatřením č. P085-80771/16/D ze dne 24. 8. 2016 (v rozsahu bodu D01) v termínu do 25. 8. 2016, čímž nesplnila opatření podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a naplnila tak skutkovou podstatu správního deliktu dle § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb;

- dne 14. 9. 2016 neprodleně nevyřadila z dalšího uvádění na trh nedostatečně označenou potravinu AMARENA-KIRSCH SENFSAUCE, která nebyla na obalu určeném pro tuzemského spotřebitele označena v souladu s čl. 9 odst. 1 písm. f) a čl. 15 odst. 1 nařízení č. 1169/2011, čímž nesplnila povinnost stanovenou v § 3 odst. 1 písm. q) bod 3 zákona o potravinách, a tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách;

- uváděla na trh potravinu K Classic, Tvaroh 20 % t.v.s., která byla označena pro spotřebitele zavádějící informací (země původu), čímž porušila čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011, a tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách;

- nezavedla na provozovně odpovídající postupy pro regulaci škůdců, což je v rozporu s požadavkem uvedeným v kapitole IX odst. 4 přílohy II nařízení č. 852/2004, a tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách.

7. Na provozovně v P. dne 3. 8. 2016 uváděla na trh potraviny:

- Vanilla Dessert – Dezert a Müller Mix, Jogurt, které byly označeny pro spotřebitele zavádějící informací (charakteristika potraviny); čímž porušila čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011 a tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách;

- dne 15. 8. 2016 uváděla na trh potravinu Laura SPRAY CREAM, která byla označena pro spotřebitele zavádějící informací (množství potraviny);

- dne 15. 8. 2016 uváděla na trh potravinu Vian Spray team with vegetable fat, která byla označena pro spotřebitele zavádějící informací (množství potraviny), čímž porušila čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011 a tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách;

- dne 15. 8. 2016 uváděla na trh lahvová vína, která byla pro spotřebitele označena nesprávnou informací o obsahu zbytkového cukru v dotčené potravine, čímž porušila zákaz uvedený v článku 16 nařízení (ES) č. 178/2002, a tím se dopustila správního deliktu dle § 39 odst. 1 písm. ff) zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a změně některých souvisejících zákonů.

8. Na provozovně v O. dne 30. 9. 2016 uváděla na trh potraviny:

- s prošlým datem použitelnosti v rozporu s § 10 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách, tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách;

- odděleně neumístila a zřetelně neoznačila potravinu Pološtiepok neuzený v rozporu s § 10 odst. 2 zákona o potravinách, tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. g) zákona o potravinách.

9. Na provozovně ve F.-M. dne 30. 9. 2016 uváděla na trh potravinu:

- Ořechy arašídové neloupané – burské oříšky se skořápkou, která nevyhověla ve znacích aflatoxin B1 (zjištěno 11,8 µg/kg) a suma aflatoxiny B1, B2, G1, G2 (zjištěno 13,4 µg/kg) požadavkům stanoveným v bodu 2.1.5. oddílu 2 přílohy k nařízení Komise (ES) č. 1881/2006 (dále jen „nařízení č. 1881/2006“), kterým se stanoví maximální limity některých kontaminujících látek v potravinách, čímž porušila zákaz stanovený v článku 1 odst. 1 nařízení č. 1881/2006, a tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách.

10. Na provozovně v M. dne 13. 2. 2017 uváděla na trh:

- nebalený produkt květák, označený zavádějící informací (země původu), čímž porušila čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011, a tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 2. písm. b) zákona o potravinách;

- nedodržela všeobecné hygienické požadavky v rozporu s kapitolou V odst. 1 písm. a) přílohy II nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004, o hygieně potravin, čímž porušila čl. 4 odst. 2 kapitoly II nařízení č. 853/2004, a tím se dopustila správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách.

B. Žaloba

11. Žalobkyně navrhla, aby krajský soud zrušil napadené rozhodnutí a současně rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Namítala, že žalovaná vydala napadené rozhodnutí v rozporu se základními pravidly správního trestání, aniž by zjistil skutečný stav věci, napadené rozhodnutí neobsahuje všechny náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné. Tvrdila, že byla zkrácena na svých právech, zejména na právu na předvídatelnost postupů a rozhodnutí správních orgánů, na řádné a úplné přezkoumání rozhodnutí a na nestranné rozhodování na základě přesně a úplně zjištěného skutkového stavu věci. Konkrétně namítala:

a) nepřiměřenost pokuty. Žalobkyně brojila proti tomu, že správní orgány uložily pokutu v rozporu se zásadou legitimního očekávání, v nepřiměřené výši a při stanovení pokuty se nevypořádaly se všemi zákonnými hledisky;

b) že správní orgány nevyhodnotily při rozhodování o výši pokuty kritéria podle § 17i zákona o potravinách jednotlivě u všech správních deliktů, ale učinily tak pouze u deliktu nejzávažněji postižitelného. Správní orgán I. stupně podle žalobkyně nepostupoval správně, když při souběhu správních deliktů hodnotil okolnosti spáchání správního deliktu pouze u deliktu spočívajícího v tom, že žalobkyně uváděla na trh neloupané arašídové, u nichž byly překročeny maximální limity některých kontaminujících látek, a nezapíval se kritérii podle § 17i zákona o potravinách u ostatních spáchaných správních deliktů;

c) neuvedení rozsahu (počtu) spotřebitelů. Žalobkyně namítala, že pokud správní orgán I. stupně hodnotil v neprospěch žalobkyně poškození spotřebitelů, měl uvést skutečný rozsah poškození, tj. vyčíslit počet potenciálně ohrožených spotřebitelů. Pokud tak správní orgán I. stupně neučinil, jednalo se toliko o obecný závěr, bez zohlednění konkrétních skutečností posuzované věci;

d) že nelze po žalobkyni spravedlivě požadovat, aby testovala „označování potravin“, které nejsou uváděny do oběhu pod její vlastní značkou. Žalobkyni omezuje příloha 5 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských

produktů a jejím zneužití (dále jen „zákon o významné tržní síle“). Dle bodu jedna posledního odstavce uvedené přílohy je v dodavatelsko-odběratelských vztazích zakázáno, aby odběratel vyžadoval provedení kontroly výrobních prostorů dodavatele. Správní orgány měly zohlednit, že shledaly u potravin pouze nedostatky, které nemohla žalobkyně zjistit, a současně nebyl zjištěn žádný škodlivý následek těchto potravin na lidské zdraví. Žalobkyně měla za to, že po ní nelze spravedlivě požadovat, aby testovala všechny potraviny, které nejsou vyráběny pod její vlastní značkou, a to vzhledem k výše uvedenému omezení v příloze 5 zákona o významné tržní síle;

e) žalovaná se řádně nezabývala odvolacími námitkami a neodstranila vady rozhodnutí správního orgánu I. stupně, čímž porušila zásadu dvouinstančnosti správního řízení a odňala žalobkyni právo na řádné projednání věci.

C. Vyjádření žalované

12. Žalovaná navrhovala, aby krajský soud žalobu zamítl. Uvedla, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části změnila dle § 90 odst. 1 písm. c) s. ř. nikoliv pro pochybení správního orgánu I. stupně, ale pouze z důvodu změny právní úpravy. Podle žalované splňuje napadené rozhodnutí všechny náležitosti dle § 68 odst. 1 s. ř., obě rozhodnutí správních orgánů jsou srozumitelná a přehledná, přičemž žalobkyně nespecifikuje, v čem spočívá tvrzená nepřezkoumatelnost.
13. Žalovaná dále uvedla, že závěry učiněné v napadeném rozhodnutí vyplývají z podkladů řízení a mají dostatečnou oporu ve správním spisu. Správní orgány provedly řádné dokazování, jak vyplývá z protokolu č. j. SZPI/AN847-86/2017, přičemž žádná z žalobních námitek relevantně nezpochybňuje zjištěný skutkový stav věci.
14. Ke zkrácení žalobkyně na jejích procesních právech a nerespektování principu spravedlnosti a předvídatelnosti žalovaná uvedla, že námitky uvedené v žalobě jsou velmi obecné, přičemž žalobkyně nespecifikovala, v čem konkrétně porušení práv a zásad spatřovala.
15. Podle žalované byla uložena pokuta přiměřená, žalobkyně netvrdila, že by stanovená výše pokuty vybočovala z praxe obou správních orgánů. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně obsahuje hodnocení všech zákonných kritérií podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách. V mezidobí od vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně do vydání napadeného rozhodnutí nabyt účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), změnu právní úpravy ve prospěch žalobkyně žalovaná v napadeném rozhodnutí zohlednila (str. 17 a násl. napadeného rozhodnutí). Hodnocení jednotlivých kritérií určení druhu a výměry trestu plně odpovídalo skutkovým okolnostem a plně odůvodňovalo uložení pokuty ve výši 900 000 Kč. Uložená pokuta byla individualizovaná a odpovídala hodnocené závažnosti konkrétního jednání.
16. Žalovaná dále sdělila, že totožné námitky jako v žalobě uplatnila žalobkyně již v odvolání a žalovaná se jimi řádně zabývala na str. 20-21 napadeného rozhodnutí. V posuzované věci správní orgány zohlednily kritéria stanovená v § 17i odst. 2 zákona o potravinách, přičemž žalovaná v odvolacím řízení přihlédla i ke kritériím dle § 37 a násl. zákona o přestupcích. Žalovaná uvedla, že z právní úpravy nevyplývá povinnost hodnotit při ukládání úhrnného trestu veškeré rozhodné skutečnosti u každého správního deliktu zvlášť. Doplnila, že i přes to se správní orgán I. stupně zabýval dostatečně podrobně i skutečnostmi týkajícími se

dalších správních deliktů (viz str. 27 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Správní orgány se vypořádaly se všemi zákonnými hledisky na str. 26 – 27 rozhodnutí správního orgánu I. stupně, resp. na str. 18 – 19 napadeného rozhodnutí, přičemž nedošlo k odklonu od judikatury správních soudů.

17. ad c) Ohledně počtu potenciálně poškozených spotřebitelů žalovaná odkázala na str. 26 rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kde se správní orgán I. stupně věnoval hodnocení následků správního deliktu. S provedenou úvahou žalovaná v napadeném rozhodnutí na str. 18 souhlasila.
18. ad d) Žalovaná nesouhlasila s tvrzením, že by zákon o významné tržní síle bránil žalobkyni provádět laboratorní rozborů potravin, které uvádí na trh. Dle ustanovení bodu 1. přílohy 5 zákona o významné tržní síle, které žalobkyně citovala, je zakázáno, aby odběratel požadoval po dodavateli rozborů a zkoušky výrobků v době platnosti oprávnění k výrobě, vydaného příslušnou státní autoritou nebo akreditovanou osobou. Předmětné ustanovení bylo ke dni 6. 3. 2016 zákonem č. 50/2016 Sb. ze zákona o významné tržní síle vyňato (tedy již před tím, než žalobkyně spáchala předmětné správní delikty).
19. ad f) Žalobkyně uvedla, že se odvoláním žalobkyně řádně zabývala, z úřední povinnosti v souladu s § 89 odst. 2 s. ř. přezkoumala soulad rozhodnutí správního orgánu I. stupně s právními předpisy a vyjádřila se ke každé námitce žalobkyně. Nedošlo tak k porušení zásady dvouinstančnosti řízení, žalobkyně nebyla nikterak zkrácena na svých právech, ani jí nebylo odňato právo na řádné projednání věci.

D. Relevantní skutečnosti vyplývající ze spisu

20. Ze správního spisu vplynuly následující skutečnosti, relevantní pro rozhodnutí věci.
21. Ve dnech 6. 6. 2016, 15. 6. 2016, 27. 6. 2016, 7. 7. 2016, 12. 7. 2016, 3. 8. 2016, 15. 8. 2016, 16. 8. 2016, 24. 8. 2016, 30. 8. 2016, 1. 9. 2016, 14. 9. 2016, 19. 9. 2016, 26. 9. 2016, 30. 9. 2016, 13. 12. 2016, 13. 2. 2017 a 7. 3. 2017 provedl správní orgán I. stupně na provozovnách uvedených v části A této žaloby kontroly, které byly zaměřené na dodržování povinností stanovených potravinovým právem.
22. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 21. 6. 2017, č. j. SZPI/AN847-87/2017, shledal žalobkyni vinnou ze spáchání 20 správních deliktů dle § 17 odst. 1 písm. r), q), odst. 2 písm. a), b), c), f), g), q), zákona o potravinách, a § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb., a dle § 39 odst. 1 písm. ff) zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů. Za tyto správní delikty jí správní orgán I. stupně uložil úhrnnou pokutu za použití zásady absorpční (analogicky podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) ve výši 900 000 Kč, a povinnost nahradit náklady laboratorního rozboru ve výši 4 900 Kč, náklady dodatečné kontroly ve výši 1 000 Kč a náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
23. Správní orgán I. stupně uložil žalobkyni úhrnnou pokutu za použití zásady absorpční. Jako nejzávažnější správní delikt hodnotil delikt podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách ve znění do 31. 12. 2015, který žalobkyně spáchala tím, že porušila povinnost stanovenou v čl. 1 odst. 1 nařízení č. 1881/2006. Žalobkyně dne 30. 9. 2016 v provozovně ve F.-M. uváděla na trh potraviny nevhodné k lidské spotřebě, konkrétně se jednalo o potravinu Ořechy arašidy loupané – burské oříšky se skořápkou v celkovém množství 46 kg, přičemž správní orgán I. stupně zjistil provedenou laboratorní zkouškou, že tyto na trh uváděné potraviny nevyhověly maximálnímu limitu kontaminujících látek. Uvedená

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

potravina nevyhověla ve znacích aflatoxin B1 (zjištěno 11,8 µg/kg) a suma aflatoxiny B1, B2, G1, G2 (zjištěno 13,4 µg/kg) požadavkům stanoveným v bodu 2.1.5. oddílu 2 přílohy k nařízení č. 1881/2006, který stanovuje maximální limity kontaminujících látek v potravinách (limity pro jádra podzemnice olejné a ostatní olejnata semena a z nich zpracované výrobky určené k přímé lidské spotřebě činí u aflatoxinu B1 – 2,0 µg/kg a suma aflatoxiny B1, B2, G1, G2 4,0 µg/kg).

24. Žalobkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání. Žalovaná rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnila tak, že ve výroku slova „za to se mu ukládá za použití zásady absorpční, analogicky podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů“, nahradila slovy „za to se mu ukládá za použití zásady absorpční dle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon č. 250/2016 Sb.“)“. Ve zbytku žalovaná rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

E. Posouzení věci krajským soudem

25. Krajský soud ověřil, že žalobu podala osoba k tomu oprávněná, po vyčerpání řádných opravných prostředků a žaloba splňuje všechny formální náležitosti. Žalobkyně podala žalobu ve lhůtě dle § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Je tedy věcně projednatelná.
26. Krajský soud přezkoumal napadená rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s., přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez jednání.
27. Žalobkyně v podané žalobě uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované. Krajský soud se proto nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či nedostatek důvodů) je totiž závažnou vadou, k níž je krajský soud povinen přihlížet z úřední povinnosti a pro kterou by musel rozhodnutí žalované dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušit.
28. Krajský soud na úvod připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Obecně lze za nesrozumitelné považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jakým způsobem bylo rozhodnuto, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, dále takové rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem a kdo byl rozhodnutím zavázán, apod. V případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů pak soud posuzuje, zda se žalovaná v rozhodnutí vypořádala se všemi okolnostmi, které uplatnila žalobkyně, a zda srozumitelným způsobem uvedla, jaké skutečnosti vzala při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčila, jakými úvahami byla ve svém rozhodování vedena, o které důkazy opřela svá skutková zjištění a které důvody ji vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.
29. Krajský soud vycházel z výše uvedených závěrů a ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí, a má za to, že rozhodnutí správních orgánů tyto základní obsahové náležitosti splňují. Z odůvodnění napadených rozhodnutí je možné zjistit, jakými úvahami byly správní orgány ve své rozhodovací činnosti vedeny, jakými skutečnostmi se zabývaly a jaké důvody je vedly k vyslovení závěrů obsažených v napadených rozhodnutích. Z rozhodnutí lze zjistit závěry, které žalovaná ve vztahu k

uplatněným námitkám žalobkyně zaujala a na základě jakých konkrétních skutečností k nim dospěla. Žalobkyně ostatně s těmito závěry v podané žalobě polemizuje, což by nebylo možné, pokud by vydané rozhodnutí bylo vadou nepřezkoumatelnosti zatíženo.

30. Otázka správnosti jednotlivých závěrů žalované nesouvisí s přezkoumatelností či nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, nýbrž je předmětem posouzení jeho zákonnosti, kterému se bude krajský soud věnovat v další části tohoto rozsudku.
31. Krajský soud se dále zabýval obecnými námitkami uvedenými v žalobě. Žalobkyně, aniž by svá tvrzení jakkoli konkretizovala, měla za to, že správní orgány vydaly rozhodnutí v rozporu se zásadou předvídatelnosti, v rozporu se základními pravidly správního trestání, nezjistily skutečný stav věci, nerozhodovaly nestranně a napadené rozhodnutí nesplnilo náležitosti stanovené zákonem.
32. K takto obecně formulované námitce krajský soud uvádí, že po prostudování správního spisu neshledal, že by napadená rozhodnutí správní orgány vydaly v rozporu s žalobkyní uvedenými zásadami, tedy že by jejich rozhodnutí byla nepředvídatelná a správní orgány nejednaly nestranně. Krajský soud dále zjistil, že jak napadené rozhodnutí, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně obsahuje všechny formální věcné náležitosti, byla vydána v souladu s právními předpisy a mají oporu ve skutečnostech vyplývajících ze správního spisu. Krajský soud má za to, že správní orgány po řádně provedeném dokazování a zjištění skutkového stavu toliko dospěly k odlišnému právnímu závěru, což však obecně nelze považovat za zásah do práv žalobkyně. Zda tyto závěry byly správné či nikoli, je předmětem dalších žalobních námitek, které krajský soud vypořádal v dalších částech odůvodnění tohoto rozsudku.
33. Námitky obecného charakteru o zásahu do práv žalobkyně neshledal krajský soud důvodnými.

Ad a) Nepřiměřenost pokuty a porušení zásady legitimního očekávání

34. Krajský soud se dále zabýval námitkou nepřiměřenosti pokuty a porušením zásady legitimního očekávání.
35. Dle ustanovení § 17f písm. d) zákona o potravinách, účinného do 30. 6. 2017, lze za přestupek uložit pokutu do 50 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle § 17 odst. 1 písm. c), i), p), t) nebo y), § 17 odst. 2 písm. a), b), e) nebo f), § 17b odst. 6 písm. c).
36. Při posuzování přiměřenosti uložené pokuty krajský soud vycházel ze závěrů, které vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, publikovaného pod č. 2671/2012 Sb. NSS, dostupného na www.nssoud.cz, podle kterého „(...) ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena.“

37. Krajský soud zjistil, že v projednávané věci se žalobkyně dopustila 20 správních deliktů, a to podle § 17 odst. 1 písm. r), q), odst. 2 písm. a), b), c), f), g), q), zákona o potravinách, a § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb., a dle § 39 odst. 1 písm. ff) zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů. Za nejzávažnější správní delikt, kterým bylo v daném případě uvádění na trh neloupaných arašídů, které překračovaly maximální hodnoty kontaminujících látek, lze uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč. Vzhledem k počtu správních deliktů, jichž se žalobkyně dopustila, jakož i s přihlédnutím k jednotlivým okolnostem, které správní orgány vzaly ve svém rozhodnutí do úvahy a hodnotily, krajský soud neshledal, že by v daném případě došlo k překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení, ani ke zneužití tohoto institutu. Pokuta ve výši 900 000 Kč byla uložena ve výši 1,8 % horní hranice 50 000 000 Kč, což dle krajského soudu nelze hodnotit jako nepřiměřenou výši ani jako excesivní vybočení. Správní orgány navíc výši pokuty řádně a podrobně odůvodnily s využitím všech kritérií uvedených v § 17i odst. 2 zákona o potravinách.
38. Porušení zásady legitimního očekávání lze namítat jen při excessu z dlouhodobé a ustálené praxe. K tomu však, jak bylo uvedeno výše, v nyní rozhodované věci nedošlo. Krajský soud proto žalobní námitku a) posoudil jako nedůvodnou.

Ad b) Nevyhodnocení kritérií dle § 17i zákona o potravinách u všech správních deliktů

39. Žalobkyně brojila proti tomu, že správní orgány nevyhodnotily všechna kritéria dle § 17i zákona o potravinách u všech spáchaných správních deliktů jednotlivě a následně ve vzájemných souvislostech.
40. Dle ustanovení § 17i zákona o potravinách, účinného do 30. 6. 2017, *při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.*
41. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně krajský soud zjistil, že správní orgán I. stupně použil při rozhodování o sankci absorpční zásadu, a to analogicky podle § 12 odst. 2 zákona o přestupcích. Dle tohoto ustanovení platí, že *za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji postižitelný.* Obdobně upravuje absorpční zásadu nový přestupkový zákon, tedy zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, podle jehož ustanovení § 41 *za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný.* Při ukládání sankce za použití absorpční zásady (shodně dle staré i nové úpravy přestupků) tedy platí, že přísnější sankce pohlcuje sankci mírnější. Lze odkázat na závěry, které uvedl Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 18. 10. 2011, č. j. 29 A 50/2010: „*Při aplikaci absorpční zásady se jedná o rozhodování na základě objektivních skutečností, neexistují zde žádná hlediska, která by mohla jít k tíži účastníka nebo naopak v jeho prospěch. Správní orgán prvního stupně proto postupoval správně, pokud zjištěné správní delikty vyhodnotil, konstatoval, o jaké delikty se jednalo, které předpisy byly porušeny, uvedl, jakou pokutu lze uložit. Ze dvou zjištěných deliktů hodnotil ten přísněji postižitelný, a to správní delikt dle ustanovení §17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách a u tohoto hodnotil při rozhodování o výměře pokuty zákonná hlediska podle §17i odst. 2 zákona o potravinách.*“ Krajský soud se s argumentací uvedenou v citovaném rozsudku ztotožnil a vycházel z ní i v posuzované věci.

42. Správní orgán I. stupně v nyní rozhodované věci postupoval správně, když zhodnotil, jakých správních deliktů se žalobkyně dopustila, jaká ustanovení právních předpisů svým jednáním porušila, a z 20 zjištěných správních deliktů následně správní orgán I. stupně vyhodnotil nejpršnější postižitelný delikt. U tohoto správního deliktu se následně správní orgán I. stupně podrobně zabýval kritérii dle § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Za nejzávažnější správní delikt hodnotil delikt podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách ve znění do 31. 12. 2015, který žalobkyně spáchala tím, že porušila povinnost stanovenou v čl. 1 odst. 1 nařízení č. 1881/2006, protože uváděla na trh potraviny nevhodné k lidské spotřebě (potraviny nevyhověly maximálnímu limitu kontaminujících látek).
43. Podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách měl správní orgán I. stupně při určení výměry pokuty přihlédnout k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Krajský soud proto dále zkoumal, zda se správní orgány uvedenými kritérii zabývaly a jakým způsobem. Řádné odůvodnění ukládané sankce je totiž v případě správního trestání základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán ve svém rozhodování veden. Zohlednění jednotlivých hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, se promítá do výše stanoveného postihu, přičemž jednotlivé logické kroky, které správní orgán vedou k určení konkrétní výše pokuty, je třeba formulovat precizně a jednoznačně tak, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné.
44. V nyní rozhodované věci správní orgán I. stupně při odůvodňování výše sankce ve svém rozhodnutí při hodnocení způsobu protiprávního jednání uvedl, že v případě uvedení na trh skořápkových plodů nevyhovujících pro překročení maximálních limitů aflatoxinů se jednalo spíše o nedbalost. Měl za to, že žalobkyně nebyla schopna překročení limitů zjistit jiným způsobem, než vynaložením zvýšeného úsilí v podobě provedení příslušných laboratorních rozborů. Správní orgán I. stupně vzal tuto skutečnost v úvahu i s ohledem na množství a velikost prodáváného sortimentu. Správní orgán I. stupně dále dospěl k závěru, že žalobkyně skořápkové plody na trh v dobré víře, a proto tuto skutečnost hodnotil jako polehčující okolnost.
45. Dále správní orgán I. stupně hodnotil následek protiprávního jednání. K tíži žalobkyně přičítal množství potravin uvedené na trh a počet spotřebitelů, kteří mohli být případným prodejem poškozeni. Za škodlivý následek považoval již jen pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů. Správní orgány dále v neprospěch žalobkyně zohlednily, že jednání žalobkyně spočívalo v ohrožení zdraví spotřebitelů, tak jejich poškození v ekonomické rovině. Ve prospěch žalobkyně zohlednil, že ve skutečnosti nebyl prokázán vznik škodlivého následku na zdraví spotřebitele.
46. Z hlediska okolností správní orgán I. stupně hodnotil k tíži žalobkyně to, že protiprávním jednáním došlo k souběhu správních deliktů, že se u ostatních deliktů jednalo o velké množství potravin v množství 1 097 kusů spotřebitelských balení a 27,53 kg potravin uváděných na trh, viditelně označených zavádějícími informacemi. U těchto potravin se jednalo o vady zjevné, které mohla žalobkyně odhalit sama na základě vlastní vnitřní kontroly. Ve prospěch žalobkyně správní orgán I. stupně hodnotil rychlost zjednané nápravy, odstranění nevyhovujícího stavu bezprostředně po jeho zjištění, ještě během probíhající kontroly. Správní orgán I. stupně tedy skutečnosti, které hodnotil k tíži a ve prospěch žalobkyně, dostatečně konkretizoval a vysvětlil, co přičítal k její tíži a v její prospěch a z jakých důvodů. Jeho úvaha je dostatečně zdůvodněná a konkrétní.

47. Z výše uvedeného je dle krajského soudu zcela zřejmé, že se správní orgán I. stupně vyjádřil ke všem zákonem stanoveným kritériím pro určení výše pokuty, a to celkově ve vztahu ke všem spáchaným správním deliktům (nikoli tedy jen k tomu nejpřísněji postižitelnému, jak v žalobě namítala žalobkyně). Správní orgán I. stupně hodnotil řádně a přezkoumatelně závažnost všech správních deliktů, a to zejména způsob jejich spáchání, jejich následky, jakož i okolnosti, za nichž byly spáchány, z odůvodnění rozhodnutí jsou zřejmé úvahy, kterými se správní orgán I. stupně řídil. Odůvodnění výše pokuty tak dle krajského soudu zcela vyhovuje požadavkům vyjádřeným v § 17i odst. 2 zákona o potravinách.
48. Krajský soud proto uzavřel, že postup správních orgánů byl v předmětné věci v souladu s konstantní judikaturou správních soudů, dle které jsou správní orgány povinny řádně odůvodnit jednotlivá zákonná kritéria tak, aby bylo přezkoumatelné, k čemu správní orgány přihlížely při ukládání pokuty (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2006, č. j. 4 As 14/2005-84, rozsudek ze dne 28. 2. 2006, č. j. 4 As 26/2005-5). Správní orgány se v posuzované věci zabývaly všemi kritérii stanovenými zákonem pro uložení pokuty dle § 17i odst. 2 zákona o potravinách.

49. Námitka b) není důvodná.

Ad c) Neuvedení počtu potenciálně dotčených spotřebitelů

50. Krajský soud zjistil, že se správní orgány počtem spotřebitelů zabývaly. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyplývá, že jako přítěžující skutečnost hodnotil množství potravin uvedené žalobkyní na trh a počet spotřebitelů, kteří by byli jejím prodejem poškozeni. Množství potravin zhodnotil správní orgán I. stupně jako středně velké (46 kg) a uvedl, že *„prodej tohoto produktu by došlo k poškození chráněného zájmu několika desítek spotřebitelů, pokud by si každý zakoupil 15 - 20 dkg, jak je obvyklé.“* Správní orgán I. stupně dále odkázal na rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2004, č. j. 29 Ca 245/2002, a uvedl jeho závěr, že za *„škodlivý následek je možné považovat již jen pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů, tedy že následek protiprávního jednání lze vykládat jako možnost jeho vzniku“*. Správní orgán I. stupně dále uvedl, že považoval za přítěžující okolnost to, že škodlivý následek spočíval jak *„v ohrožení zdraví spotřebitelů z důvodu jejich vystavení nežádoucím účinkům kontaminované potravin, tak v poškození spotřebitele v rovině ekonomické, když za své peníze získá produkt neodpovídající deklarovaným vlastnostem.“* Dle zjištění správního orgánu I. stupně došlo k prodeji potravin spotřebitelům, právo spotřebitele na nákup potravin odpovídajících vlastností bylo tedy porušeno. Se zmíněnými závěry správního orgánu I. stupně se žalovaná v napadeném rozhodnutí ztotožnila. Za polehčující okolnost považoval správní orgán I. stupně skutečnost, že mu nebylo známo poškození zdraví spotřebitele v souvislosti s uvedeným deliktem. Správní orgán I. stupně tedy popsal rozsah poškození, uvedl počet spotřebitelů, jejichž chráněný zájem v rovině ekonomické i zdravotní mohl být správním deliktem poškozen, a to s ohledem na množství, které spotřebitelé obvykle nakupují.
51. Krajský soud se vzhledem k výše uvedenému neztotožňuje s námitkou žalobkyně, jelikož se správní orgány rozsahem a počtem poškozených spotřebitelů dostatečně zabývaly. Dle žalobkyně měl správní orgán I. stupně uvést počet potenciálně ohrožených spotřebitelů, což však správní orgán I. stupně učinil, jak vyplývá z výše uvedených citací. Argumentace správního orgánu není obecná, zohledňuje specifika posuzované věci.
52. Námitku c) proto považuje krajský soud za nedůvodnou.

Ad d) Odpovědnost žalobkyně jako provozovatele potravinářského podniku

53. V daném případě přitom není sporu o to, že žalobkyně naplňuje definiční znaky provozovatele potravinářského podniku, a tedy v souladu s výše citovaným ustanovením přímo použitelného nařízení č. 178/2002 je osobou, která odpovídá za plnění požadavků potravinového práva v potravinářském podniku, který řídí. Žalobkyně tak jako provozovatel potravinářského podniku musí plnit povinnosti stanovené jednak v zákoně o potravinách, jednak v přímo použitelných předpisech Evropské unie, které danou oblast upravují, přičemž za nesplnění těchto povinností nepochybně provozovatel potravinářského podniku nese odpovědnost. Odpovědnost právnických osob (či fyzických osob podnikajících) za tzv. jiné správní delikty je přitom koncipována jako odpovědnost objektivní, tj. jako odpovědnost za výsledek, bez ohledu na zavinění. Proto skutečnost, že se v projednávané věci u nejzávažněji postižitelného správního deliktu jednalo o skrytou vadu potravin, které žalobkyně mohla odhalit až po provedení laboratorních rozborů, odpovědnost žalobkyně za porušení konkrétních povinností, jichž se dopustila, nevylučuje a ani vyloučit nemůže. Nelze se tedy ztotožnit s argumentací žalobkyně, prezentovanou v podané žalobě, že s ohledem na zjištěnou existenci skrytých vad potravin není odpovědnost provozovatele potravinářského podniku (zde žalobkyně) dána. Správní orgán I. stupně nicméně k této skutečnosti přihlédne při ukládání sankce, a to v rámci hodnocení závažnosti vytýkaného jednání, k čemuž došlo i v nyní posuzované věci, kdy správní orgán I. stupně hodnotil skrytou povahu vad jako polehčující okolnost ve prospěch žalobkyně, jak je patrné na straně 26 rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části týkající se způsobu protiprávního jednání. V této části považoval správní orgán I. stupně skrytou vadu a náročnost jejího zjištění za polehčující okolnost.
54. Je tedy úkolem provozovatele potravinářského podniku, aby v rámci výkonu své činnosti zabezpečil kontrolní mechanismy zajišťující, aby potraviny neodpovídající požadavkům na jakost, bezpečnost a zdravotní nezávadnost nebyly vůbec do oběhu uváděny. Za zcela nepřijatelný je v této souvislosti nutno pokládat odkaz žalobkyně na zákon o významné tržní síle (konkrétně jeho přílohu 5, bod 1.). V důvodové zprávě k tomuto zákonu jsou jako důvody pro přijetí navrhované právní úpravy mj. uvedeny následující skutečnosti: „Cílem navrženého zákona je vymezit pro potřeby ochrany hospodářské soutěže skutkovou podstatu zneužití významné tržní síly a vytvořit nástroje pro posuzování a zamezení těmito praktikám. Zákon by se tak měl vztahovat na případy zneužívání významné tržní síly některých soutěžitelů vůči jiným, kdy jim tato tržní síla umožňuje právě vynucování si jednostranně výhodnějších podmínek“ [viz sněmovní tisk č. 431/0, předložený dne 22. 2. 2008, důvodová zpráva, obecná část (bod 2.), 5. volební období 2006 – 2010, digitální repozitář, www.psp.cz].
55. Z citovaného odůvodnění je patrná snaha zákonodárce – prostřednictvím veřejnoprávní regulace – ošetřit situace, kdy je pomyslná rovnováha v soukromoprávních obchodních vztazích výrazně vychýlena ve prospěch jedné ze smluvních stran, a to z důvodu jejího silnějšího postavení spočívajícího v pozici tzv. významné tržní síly.
56. Podle přílohy 5 k zákonu o významné tržní síle, na kterou žalobkyně v podané žalobě odkazovala, konkrétně jejího bodu 1., poslední odrážky, platí, že každý odběratel nese odpovědnost a musí nahradit škodu způsobenou tím, že vyžaduje provedení kontroly výrobních prostorů dodavatele, ať již přímo nebo třetí stranou, včetně požadování rozborů a zkoušek výrobků v době platnosti oprávnění k výrobě vydaného příslušnou státní autoritou nebo akreditovanou osobou, s výjimkou výroby pod vlastní značkou

obchodníka, pokud tento na sebe přebírá odpovědnost výrobce a kontrolu provádí na vlastní náklady.

57. Žalobkyně z dikce tohoto ustanovení dovozovala, že jako odběratel dle zákona o významné tržní síle zásadně nesmí provádět rozborů a zkoušky výrobků svých dodavatelů. S tímto závěrem se však krajský soud neztotožňuje. Jak krajský soud uvedl výše, smyslem zákona o významné tržní síle je ochrana dodavatelů v pozici slabší strany soukromoprávního vztahu před zneužitím významné tržní síly ze strany jejich silnějšího obchodního partnera. K tomu slouží také předmětné ustanovení, jež za zakázanou praxi v dodavatelsko-odběratelských vztazích označuje situaci, kdy odběratel vyžaduje provádění rozborů a zkoušek výrobků dodavatele v době platnosti jeho oprávnění k výrobě vydaného příslušnou státní autoritou, aniž by za jejich provedení nesl odpovědnost nebo byl zavázán nahradit škodu jimi způsobenou. S ohledem na uvedený smysl zákona o významné tržní síle tedy cílem předmětného ustanovení není zakázat odběratelům provádění rozborů a zkoušek výrobků jejich dodavatelů, nýbrž stanovit, že pokud tyto rozborů a zkoušky bude odběratel po dodavateli vyžadovat bez toho, aby nesl odpovědnost za jejich provedení a nahradil případnou škodu jimi způsobenou, bude se jednat o zneužití významné tržní síly. V této souvislosti pak krajský soud konstatuje, že zákon o významné tržní síle, ani jeho jednotlivá ustanovení, nejsou způsobilá ovlivnit povinnosti stanovené žalobkyni potravinovým právem, jehož účelem a cílem je zajištění bezpečnosti potravin a ochrana zdraví a spotřebitelů obecně ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce potravin. V žádném případě se pak v dané věci nelze prostřednictvím žalobkyni použitého odkazu na zákon o významné tržní síle (resp. jeho přílohu 5, bod 1., poslední odrážku) dovolávat zproštění odpovědnosti žalobkyně jako provozovatele potravinářského podniku za to, že nedostála svým povinnostem vyplývajícím z potravinového práva.

58. Námitka d) není důvodná.

Ad e) Porušení dvouinstančnosti řízení

59. Krajský soud nemohl přisvědčit ani obecně formulované námitce týkající se porušení dvouinstančnosti řízení. Tu žalobkyně odvozovala od skutečnosti, že se žalovaná „nezabývala řádně a odpovědně odvolacími námitkami a neodstranila vady prvoinstančního rozhodnutí“. Z uvedené citace žaloby vyplývá, že je žalobní námitka formulována velmi obecně. Krajský soud ji proto vypořádal v souladu se závěry vyslovenými v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 24. 8. 2010, č. 4 As 3/2008-78, podle kterého „míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej“. Krajský soud se proto porušením dvouinstančnosti řízení zabýval toliko v obecné rovině.
60. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 123/2009-99, zásada dvouinstančnosti znamená, že „řízení probíhá ve dvou stupních (instancích), přičemž řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu. Dvouinstančnost zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm. Jedná se tedy o pojistku proti přijímání nezákonných a nesprávných rozhodnutí. Primárním účelem této zásady je zaručení tzv. devolutivního a suspenzivního účinku, tedy toho, aby věc byla přezkoumána správním orgánem vyššího stupně a aby byla odložena realizace obsahu výroku napadeného rozhodnutí, což se v

daném případě stalo“. V nyní rozhodované věci správní orgán I. stupně ve věci rozhodl a toto rozhodnutí k odvolání žalobkyně posoudila žalovaná. Věcí se meritorně zabývala, vysvětlila, z jakých důvodů nepřisvědčila odvolacím námitkám žalobkyně. Jak již bylo vysvětleno shora, rozhodnutí o odvolání není nepřezkoumatelné a obsahuje konkrétní úvahy, kterými se žalovaná řídila.

61. Prostřednictvím zásady dvouinstančnosti správního řízení je také realizováno subjektivní právo účastníků správního řízení napadnout rozhodnutí vydané v prvním stupni řádným oprávněným prostředkem, kterým je odvolání, přičemž o odvolání rozhoduje správní orgán nadřízený tomu, který napadené rozhodnutí vydal. Ani toto právo žalobkyně nebylo v posuzované věci porušeno, neboť o odvolání žalobkyně rozhodla žalovaná, jenž je nadřízená správnímu orgánu I. stupně. Tím došlo rovněž k naplnění smyslu této zásady, kterým není pouze to, aby o odvolání rozhodl jiný (nadřízený) správní orgán, ale také to, aby o odvolání rozhodla jiná osoba, která doposud neměla s případem nic společného a není tak zatížena a ovlivněna úvahami a názory správního orgánu I. stupně. Tak tomu bylo i nyní rozhodované věci. To, že žalovaná nepřisvědčila námitkám žalobkyně uvedeným v odvolání a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila, nelze tedy považovat za porušení zásady dvouinstančnosti správního řízení.
62. Námitka e) není důvodná.

F. Závěr a náhrada nákladů řízení

63. Jelikož neshledal krajský soud žalobní body důvodnými, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
64. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., když plně procesně úspěšné žalované nevznikly podle obsahu spisu v tomto soudním řízení žádné náklady přesahující obvyklou činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 28. března 2019

JUDr. Zuzana Šnejdrlová, Ph.D. v. r.
předsedkyně senátu