



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D. a Mgr. Gabriely Vršanské v právní věci **žalobkyně: Kaufland Česká republika, v. o. s.**, IČ: 25110161, se sídlem Bělohorská 2428/203, Praha 6, proti **žalované: Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 5. 2014, č. j. BM973-4/2012,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 21. 5. 2014, č. j. BM973-4/2012, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorát v Ústí nad Labem (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 20. 11. 2013, č. j. BO525-8/2012, kterým správní orgán prvního stupně uložil podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „zákon o potravinách“), při analogickém použití § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), žalobkyni úhrnnou pokutu 200 000,- Kč a povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou 1 000,- Kč, neboť shledal, že žalobkyně porušila své zákonné povinnosti tím, že:

- 1) dne 3. 5. 2012 v provozovně Kaufland Česká republika, v. o. s., Českolipská, 412 01 Litoměřice uváděla do oběhu slepičí vejce, která neuchovávala při teplotách stanovených výrobcem a vejce níže uvedené pod bodem a) a b) neuchovávala při teplotě vyhovující ust. § 22 odst. 2 vyhlášky č. 326/2001 Sb., kterou se provádí zákon o potravinách, jednalo se přitom o:
 - a) 10 čerstvých slepičích vajec – velikost šarže 2720 ks vajec, třída kvality A, výrobce OVUS-PODNIK ŽIVOČIŠNÉ VÝROBY spol. s r.o., SLANÝ, specifikace/doporučení pro spotřebitele: po nákupu uložte při teplotě +5 až +18°C,
 - b) 30 čerstvých slepičích vajec – velikost šarže 3270 ks vajec, třída kvality A, výrobce ZLATÁ VEJCE a. s., specifikace: skladujte při nekolísavé teplotě +5 až +18°C,
 - c) 30 čerstvých vajec – velikost šarže 5400 ks vajec, třída kvality A, výrobce Česká drůbež, s.r.o., specifikace: skladujte při nekolísavé teplotě od 5 do 18°C,čímž porušila ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o potravinách a současně naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17a odst. 1 písm. h) zákona o potravinách.
- 2) Dne 3. 5. 2012 nevedla záznamy o sledování CCP3 (kritický bod CCP3 se sledovaným znakem kritické meze „stálá teplota 10-18°C“ pro operaci vystavení a prodej spotřebiteli, jak vyplývá z žalobkyní kontrolnímu orgánu předloženému dokument „Příručka správné práce FOOD“ platného od 25. 6. 2011) pro vejce, tj. nezajistila požadavky vyplývající z čl. 5 odst. 2 písm. g) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin (dále jen „nařízení o hygieně potravin“). Tím žalobkyně porušila ust. kapitoly II. čl. 5 odst. 1 nařízení č. 852/2004, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.
- 3) Dne 30. 5. 2012 v provozovně Kaufland Česká republika, v. o. s., Českolipská, 412 01 Litoměřice:
 - a) uváděla do oběhu potravinu STILLA natura 69% Almonds Mandlová tyčinka, s datem min. trvanlivosti 27. 1. 2013, číslem série E, když obal jednoho kusu byl na povrchu znečištěn škůdcem (larva v zámotku). Uváděla do oběhu potravinu STILLA natura 69% Almonds Mandlová tyčinka, hmotnost 35g, s datem min. trvanlivosti 23. 11. 2012, číslem série D, velikost šarže 14 ks, když uvnitř byla zjištěna přítomnost živých škůdců (larev) a stop po jejich činnosti (bílé pavučiny, zámotky), kterými byly znečištěny i jejich obaly z vnější strany. Karton, ve kterém byla daná šarže uváděna do oběhu, byl znečištěn 2 zámotky a larvou. Žalobkyně tak porušila čl. 14 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (dále jen „nařízení č. 178/2002“) v návaznosti na čl. 14 odst. 2 písm. b) a odst. 5 tohoto nařízení a naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách;
 - b) v provozovně, v regálu s müsli tyčinkami a tyčinkami se suchými skořápkovými plody, ve kterém byla uváděna do oběhu potravinu STILLA natura 69% Almonds Mandlová tyčinka, hmotnost výrobku 35 g, byly na spodní části police nad krabicemi s uvedenou potravinou nalezeny 3 zámotky škůdců. Žalobkyně tak nezajistila požadavky přílohy II kapitoly V odst. 1 písm. a) nařízení o hygieně potravin, a tím porušila ustanovení kapitoly II, čl. 4 odst. 2 téhož nařízení a naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.

4) Dne 15. 6. 2012 v provozovně Kaufland Česká republika, v. o. s., Českolipská, 412 01 Litoměřice:

- a) uváděla do oběhu zmrazený polotovár Kulatý chléb se zářezy připravený k dopečení (chléb hluboce zmrazený, krabice po 18 ks, min. trvanlivost do 13. 5. 2013) – 6 ks neotevřených krabic polotovaru, umístěných v prostrou výroby pekařských výrobků ze zmrazených polotovarů, přičemž v 4 krabicích byla na povrchu bochníků zjištěna přítomnost okem viditelné plísně, proto nebyly posouzeny jako bezpečné. Jejich uváděním do oběhu žalobkyně porušila čl. 14 odst. 1 nařízení č. 178/2002 v návaznosti na čl. 14 odst. 2 písm. b) a odst. 5 tohoto nařízení a naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách;
- b) neoznačila ani jednu z 6 ks krabice polotovaru Kulatý chléb se zářezy připravených k dopečení (chléb hluboce zmrazený, krabice po 18 ks, min. trvanlivost do 13. 5. 2013), které byly umístěny před mrazicím boxem – při pokojové teplotě, tj. v době kontroly docházelo k jejich rozmrazování, datem a časem začátku rozmrazování. Žalobkyně tak postupovala v rozporu s předloženým dokumentem „Příručka správné praxe FRISCHE“, platným od 25. 6. 2011, provádějícím analýzu nebezpečí pro jednotlivé operace při výrobě pekařských výrobků ze zmrazených polotovarů, konkrétně „Postup sledování: Kontrola času na hodinkách, psát datum a čas začátku rozmrazování na kartony s rozmrazovaným zbožím.“, tj. nezajistila požadavky vyplývající z čl. 5 odst. 2 písm. g) nařízení o hygieně potravin, porušila tím ust. kapitoly II. čl. 5 odst. 1 předmětného nařízení, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.

Žalobkyně se v žalobě zároveň domáhala, aby soud zrušil také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a uložil žalované povinnost nahradit žalobkyni náklady soudního řízení.

Žalobkyně namítala nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť žalovaná potvrdila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ačkoli pro to nebyly splněny podmínky, napadené rozhodnutí je věcně a právně nesprávné, je v rozporu se skutečným stavem věci, nemá oporu ve spisech, nemá náležitosti stanovené zákonem, je nepřezkoumatelné a byla jím žalobkyni uložena nepřiměřená pokuta. Rozhodnutím bylo dále zkráceno právo žalobkyně, aby bylo rozhodnuto na základě přesně a úplně zjištěného stavu věci.

Žalobkyně rovněž namítala, že prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné a uložená pokuta je nepřiměřená. Dále mu vytýkala nedostatečnost odůvodnění a vyhodnocení zákonných hledisek správních deliktů, způsobu jejich spáchání, délky trvání a škodlivého následku. Žalobkyně namítala, že prvoinstačním rozhodnutím byla porušena zásada ne bis in idem a odkázala na odvolání ze dne 10. 12. 2013, které prohlásila za součást žalobního návrhu. Žalobkyně zejména rozporovala, že ačkoliv byla prvoinstačním rozhodnutím uložena pokuta jako trest úhrnný při použití absorpční zásady, není z odůvodnění rozhodnutí zřejmé, jak se na výši pokuty projevil souběh deliktů jako přitěžující okolnost, proč se žalobkyně domnívá, že byl porušen zákaz dvojího přičítání, když byl v její neprospěch vyhodnocen „souběh více správních deliktů“, kterážto skutečnost již byla zohledněna při ukládání úhrnného trestu. Porušením zásady zákazu dvojího přičítání žalobkyně shledávala i to, že bylo jako přitěžující okolnost shledáno „selhání systému kontrolních mechanismů“ a „nedostatečné provádění provozní kontroly prodávaného sortimentu“, když tyto okolnosti, dle názoru žalobkyně, tvoří vlastní znaky skutkové podstaty správního deliktu dle

§ 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, mezi které patří uvádění potravin do oběhu, ke kterému by logicky bez selhání kontrolních mechanismů nedošlo a je zřejmé, že závěr o selhání kontrolních mechanismů je v takovém případě dán vždy. Z tohoto důvodu jsou tyto okolnosti zahrnuty do skutkové podstaty a nemohou být znovu přičítány k tíži účastníka. Správní orgán prvního stupně pak rezignoval na hodnocení zákonných hledisek spáchání správních deliktů, a to jak jednotlivě, tak u všech ve vzájemných souvislostech, když tato hodnotil pouze u nejpřísněji postižitelného deliktu a stejně tak se nevypořádal se všemi zákonnými hledisky při stanovení výše pokuty.

Žalobkyně dále v podané žalobě žalované vytýkala porušení základních pravidel správního trestání a zkrácení žalobkyně na právech účastníka správního řízení, které mělo spočívat v tom, že žalovaná vyhodnotila jako nedůvodnou její odvolací námitku porušení zákazu dvojího přičítání souběhu více správních deliktů a „selhání kontrolních mechanismů“, která je součástí skutkové podstaty správního deliktu spočívajícího v uvádění zboží do oběhu. Rovněž žalobkyně rozporovala závěr správního orgánu prvního stupně týkající se skutku uvedeného pod bodem 4), o tom, že chléb by byl „po upečení určen k prodeji“ a poukazovala na to, že chléb byl zabalen v krabicích a po jeho rozbalení a zjištění, že vykazuje plíseň, by byl z oběhu odstraněn.

Žalobkyně nesouhlasila s vyjádřením žalované uvedeným na str. 10 jejího rozhodnutí, že ze zákona o potravinách nevyplyvá povinnost zhodnotit veškerá kritéria stanovená § 17i odst. 2 téhož zákon při ukládání úhrnného trestu, ve vztahu ke každému správnímu deliktu zvlášť. Žalobkyně závěrem konstatovala, že žalovaná porušila zásadu dvojinstančnosti správního řízení a odňala žalobkyni právo na řádné projednání věci, neboť se nezabývala odvolacími námitkami řádně a odpovědně a neodstranila vady proinstančního rozhodnutí.

Žalovaná k výzvě soudu předložila správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhla její zamítnutí pro nedůvodnost a odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že postup správních orgánů byl správný.

K námitce nezákonnosti rozhodnutí spočívající v tom, že rozhodnutí je věcně a právně nesprávné, v rozporu se skutečným stavem věci žalovaná uvedla, že její rozhodnutí splňuje všechny náležitosti stanovené zákonem a aplikace právních předpisů na učiněná skutková zjištění byla správná. Žalovaná nesouhlasila s názorem žalobkyně, že napadené rozhodnutí je v rozporu se skutečným stavem věci a nemá oporu ve spisech, a současně poukázala na to, že tato svoje tvrzení žalobkyně nikterak neodůvodnila, přičemž závěry učiněné v napadeném rozhodnutí vyplývají z nezpochybněných podkladů řízení a mají dostatečnou oporu ve správním spisu. Žalovaná zdůraznila, že uložená pokuta je přiměřená závažnosti prokázaných správních deliktů. V tomto směru žalovaná přezkoumala úvahu prvoinstančního správního orgánu, která obsahuje zhodnocení všech kritérií dle § 17i odst. 2 zákona o potravinách a nevybočuje ani z mezí běžné logiky. Žalovaná rovněž uvedla, že neshledala důvodnými obecné námitky žalobkyně o krácení jejích práv postupem správních orgánů. K námitkám žalobkyně uplatněným již v odvolání žalovaná odkázala na str. 8 - 11 napadeného rozhodnutí, kde veškeré odvolací námitky vypořádala a tyto shledala nedůvodnými. Žalovaná ve vztahu k námitce dvojího přičítání „souběhu více správních deliktů“ a „selhávání systému kontrolních mechanismů a nedostatečného provádění provozní kontroly prodáváného sortimentu“ odkázala na str. 8 - 9 napadeného rozhodnutí, kde uvedla, že úvahu prvoinstančního správního orgánu o tom, že vícečinný souběh různých správních deliktů zvyšuje intenzitu protiprávního jednání žalobkyně, neboť porušení většího počtu povinností

ohrožuje větší počet spotřebitelů, považuje za logickou a správnou, stejně jako úvahu, že „selhávání systému kontrolních mechanismů“ a „nedostatečné provádění provozní kontroly prodávaného sortimentu“ není jednáním totožným s jednáním naplňujícím skutkovou podstatu správního deliktu definovaného § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách. Počet spáchaných správních deliktů byl přitom v rámci uložené sankce hodnocen pouze jednou, jako přitěžující okolnost, když úhrnný trest totiž sám o sobě nemá vztah k hodnocení závažnosti spáchaných správních deliktů, neboť se jedná o projev techniky uložení trestu, nikoliv hodnocení závažnosti správních deliktů. V této souvislosti žalovaná, stejně jako ve svém rozhodnutí, odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 – 357.

Dovozovala-li žalobkyně, že při ukládání úhrnného trestu je správní orgán povinen hodnotit veškerá kritéria závažnosti správního deliktu podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách samostatně pro každý ze správních deliktů, žalovaná s tímto nesouhlasila a odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 – 357 a ze dne 7. 4. 2006, č. j. 6 As 19/2005-52), z níž vyplývá, že při ukládání trestu za sbíhající se správní delikty se podle absorpční zásady pokuta vyměří za jeden ze sbíhajících se deliktů a správní orgán je zároveň oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlédnout k přitěžující okolnosti spočívající ve spáchání více deliktů. Dle názoru žalované tak není dána povinnost správního orgánu hodnotit všechna kritéria stanovená v § 17i odst. 2 zákona o potravinách ve vztahu ke každému deliktu samostatně.

K námitce nesprávnosti závěru prvostupňového správního orgánu o uvádění potravin „Kulatý chléb se zářezy“ do oběhu, žalovaná odkázala na str. 9 bod ad 3) napadeného rozhodnutí a na znění § 2 písm. o) zákona o potravinách, který definuje pojem „uvádění do oběhu“ jako mimo jiné „skladování za účelem prodeje“. Pakliže bylo zjištěno, že předmětný polotovár - chléb určený k dopečení, byl umístěn v prostoru výroby, před vstupem do mrazicího boxu spolu s ostatními polotovary určenými k dopečení, byl i v tomto případě naplněn obsah pojmu „uvádění do oběhu“ ve smyslu zákonné definice.

O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), bez jednání, neboť žalovaná vyslovila k výzvě soudu s tímto postupem souhlas a žalobkyně nesdělila v soudem stanovené lhůtě svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoli obě účastnice byly ve výzvě soudem výslovně poučeny, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.

Napadené rozhodnutí žalované soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.

Předně soud uvádí, že pod bodem III. žaloby žalobkyně namítala nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť jím bylo potvrzeno prvoinstanční rozhodnutí, aniž proto byly splněny zákonem stanovené podmínky, napadené rozhodnutí žalované je věcně a právně nesprávné a spočívá v nesprávném právním posouzení věci, je v rozporu se skutečným stavem věci a nemá oporu ve spisech a provedených důkazech, nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné a byla jím žalobkyni uložena nepřiměřená pokuta. Jedná se přitom o obecně uplatněné námitky, neboť žalobkyně v podané žalobě netvrdí žádné konkrétní skutečnosti, ze kterých by bylo zřejmé, že jak napadené, tak prvostupňové rozhodnutí nemá náležitosti stanovené zákonem, proto nelze ani dovodit, z čeho žalobkyně vyvodila jeho nepřezkoumatelnost. Obdobně to platí o námitce, v níž žalobkyně poukazuje na věcnou a právní nesprávnost napadeného rozhodnutí a na nesprávné právní posouzení věci, když žalobkyně neuvádí (vyjma níže podrobně vypořádných) žádné konkrétní námitky ani skutečnosti, pro které považuje napadené rozhodnutí za věcně a právně nesprávné a v čem má dle jejího názoru spočívat nesprávné právní posouzení věci. Shodně obecná je námitka o rozporu napadeného rozhodnutí se skutečným stavem věci a neexistence opory v obsahu spisového materiálu, stejně jako námitka neexistence náležitostí stanovených zákonem a uložení nepřiměřené pokuty i námitka zkrácení žalobkyně na jejích právech, a to na právu na řádné projednání věci.

Na tomto místě soud považuje za nutné zdůraznit, že povinností žalobce je uvést v žalobě žalobní body (námitky), ze kterých musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Jde o jednu ze základních náležitostí žaloby na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, jež je zakotvena v ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V daném případě žalobkyně sice žalobní body uplatnila, avšak jí formulované žalobní body jsou zcela obecné bez vymezení konkrétních skutkových a právních důvodů, v nichž žalobkyně spatřuje nesprávnost či nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, a rovněž bez bližšího vysvětlení, jak byla žalobkyně napadeným rozhodnutím či postupem správních orgánů zkrácena na svých právech. Omezila-li žalobkyně svá skutková tvrzení na typovou charakteristiku tvrzených nezákonností, mohl soud provést přezkum žalobou napadeného rozhodnutí rovněž jen obecným způsobem, neboť ve správním soudnictví, ovládaném zásadou dispoziční a koncentrační, nesmí soud nahrazovat projev vůle žalobce a vyhledávat na jeho místě konkrétní vady napadeného správního aktu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS). Po seznámení se s obsahem správního spisu a napadeného rozhodnutí přitom soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalované je srozumitelné a řádně odůvodněné, soud neshledal absenci zákonem stanovených náležitostí rozhodnutí. Skutkový stav byl v řízení zjištěn řádně a byly na něj aplikovány i správné právní předpisy. Vyslovené závěry správních orgánů mají oporu ve správním spise i právní úpravě.

Žalobkyně uplatnila v žalobě (pod bodem V.) námitky proti prvostupňovému rozhodnutí a namítala nesprávnost postupu žalované jako odvolacího orgánu. Pakliže žalobkyně vytýkala prvoinstančnímu rozhodnutí věcnou a právní nesprávnost, nepřezkoumatelnost s tím, že bližší vymezení nedostatků uvedla ve svém odvolání ze dne 20. 11. 2013, které je přílohou podané žaloby a které svým prohlášením učila součástí žaloby,

tak k tomuto soud odkazuje na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně splnění náležitostí žaloby (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Dle této je žalobce povinen uvést žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Žalobní body musí obsahovat jak právní, tak zpravidla i skutkové důvody, pro které žalobce považuje napadené výroky rozhodnutí správního orgánu za nezákonné nebo nicotné. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009 č. j. 8 As 53/2008 – 93, dostupný na www.nssoud.cz). Řízení před správním soudem totiž není pokračováním správního řízení, jde o řízení zcela oddělené, a proto nelze při formulaci žalobních bodů pouze odkazovat na písemnosti ve správním řízení. Odkaz na skutkovou či právní argumentaci lze akceptovat jako součást žalobních důvodů pouze za výjimečných podmínek, přičemž jednou z nich nevyhnutelně je, aby byl v textu žaloby učiněný odkaz zcela konkrétní, směřující na jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentaci, tj. na konkrétní bod. Již tato primární podmínka není v nyní projednávané věci naplněna, neboť odkaz žalobkyně na odvolání je obecný a směřuje na odvolání jako takové. Přitom jednotlivými námitkami uvedenými v odvolání se vypořádala ve svém rozhodnutí žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí. Z toho důvodu nemohl soud neurčitý odkaz žalobkyně akceptovat za součást žalobních důvodů a blíže se odvoláním žalobkyně v tomto rozsahu nezabýval.

Soud se nejprve zaměřil na námitku porušení zásady zákazu dvojího přičítání, kterou žalobkyně uplatnila, když tvrdila, že správní orgán v její neprospěch vyhodnotil mimo jiné „souběh více správních deliktů“, ačkoliv tuto skutečnost již zohlednil při ukládání úhrnného trestu. Žalované přitom žalobkyni vytýkala, že tuto námitku uplatněnou v odvolání dostatečně nevypořádala, neboť ji vyhodnotila jako nedůvodnou. Porovnáním obsahu odvolání žalobkyně s odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí soud zjistil, že se žalovaná pečlivě zabývala všemi odvolacími důvody uplatněnými v odvolání a své závěry podrobně odůvodnila. Konkrétně pod bodem Ad 1) na str. 8 – 9 napadeného rozhodnutí se vyjádřila k identické odvolací námitce, vyložila postup ukládání úhrnného trestu, použití absorpční zásady a postup správního orgánu při hodnocení skutečnosti, že žalobkyně spáchala více (celkem 6) správních deliktů. Žalovaná uvedla, že tato skutečnost byla hodnocena pouze jednou v rámci úvahy o výši trestu, a to jako přitěžující okolnost, když větší počet deliktů zvyšuje intenzitu protiprávního jednání (ohrožení většího počtu spotřebitelů) a argumentovala tím, že uložení úhrnného trestu není výsledkem hodnocení závažnosti správních deliktů, ale představuje techniku uložení trestu.

V případě námítky týkající se posuzování souběhu několika správních deliktů jakožto přitěžující okolnosti se soud ztotožnil s právním názorem žalované. Soud přitom vychází z názoru vyplývajícího z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek 22. 12. 2005, č. j. 4 As 47/2004 - 87), dle které skutečnost, že souběh porušení právních povinností bude posouzen jako hledisko, které zvýší závažnost předmětného jednání, nemůže vést k porušení zásady zákazu dvojího přičítání, není-li tato četnost znakem skutkových podstat předmětných správních deliktů. Tak tomu je také v této věci. Nad rámec uvedeného soud dodává, že ukládá-li správní orgán pokutu současně za více správních deliktů, je povinen analogicky použít i absorpční zásadu zakotvenou v ust. § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, jejíž podstata tkví v absorpci sazeb (tedy přísnější trest pohlcuje mírnější). Tento způsob stanovení sankce je pro pachatele v zásadě příznivější, neboť se v něm zohledňuje skutečnost, že se dopustil

dalšího protiprávního jednání, aniž byl předem „varován“ rozhodnutím o předchozím správním deliktu. Sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze jednotným (jediným) trestem stanoveným v rámci zákonného rozmezí vztahujícího se na nejtěžší z nich (za jednotlivé delikty se samostatně nestanoví žádná dílčí sankce odpovídající povaze a závažnosti každého ze sbíhajících se deliktů). Pokuta je tedy ukládána jen v rozmezí zákonné sazby platné pro nejprísněji trestný delikt a její konkrétní výše je ovlivněna zohledněním přitěžujících okolností v podobě vícečinného souběhu správních deliktů. Z uvedeného je zřejmé, že není správný závěr žalobkyně o tom, že již pouhá skutečnost, že trest je ukládán, jako úhrnný v sobě zahrnuje zhodnocení konkrétní závažnosti protiprávního jednání pachatele spočívající ve vícečetném porušování povinností, tj. ohrožení resp. porušení více společenských zájmů, ale spíše naopak.

Ve vztahu k žalobkyní tvrzenému porušení zásady zákazu dvojího přičítání „selhání systému kontrolních mechanismů“ a „nedostatečného provádění provozní kontroly prodávaného sortimentu“, soud zejména připomíná význam uvedené zásady, který spočívá v tom, že skutečnost, která je dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, nelze současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující. Při zvažování výše pokuty lze tedy vycházet z různých kvantitativních a kvalitativních aspektů, následků či závažností, jimiž se deliktní jednání projevovalo, nikoli z protiprávnosti jednání jako takového (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2007, č. j. 29 Ca 211/2006 - 34, publ. pod č. 1728/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005 - 68, www.nssoud.cz). V rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011 - 105, publ. pod č. 2747/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud upřesnil, že „zásadu zákazu dvojího přičítání nelze aplikovat na skutkové podstaty správních deliktů, u nichž pojmově nelze rozlišovat určitou minimální (základní, typovou) intenzitu, nezbytnou pro naplnění zákonných znaků dané skutkové podstaty, a zbývající (vyšší, kvalifikovanou) intenzitu, kterou by bylo možno zohlednit jako okolnost přitěžující či polehčující při určení konkrétní výše pokuty. Mezi skutkové podstaty tohoto typu náleží správní delikt vymezený v § 72 odst. 1 písm. c) bodu 6 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, ve znění účinném do 30. 6. 2008, podle něhož krajská veterinární správa uloží právnické nebo podnikající fyzické osobě pokutu až do výše 1 000 000 Kč, pokud se tato osoba dopustí správního deliktu tím, že nesplní nebo poruší povinnost nebo požadavky stanovené předpisy Evropských společenství.“

Obdobně je přitom koncipována i skutková podstata správních deliktů, jichž se v projednávané věci dopustila žalobkyně uvedených v § 17 odst. 2 a § 17a zákona o potravinách. Správní delikt podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách spočívá v porušení povinnosti dodržet požadavky na bezpečnost potravin stanovenou přímo použitelnými předpisy Evropských společenství upravujícími požadavky na potraviny. Vlastní skutková podstata správního deliktu tedy neobsahuje žádnou minimální, základní či typovou intenzitu porušení, která by byla nezbytná pro označení určitého protiprávního jednání za správní delikt podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, a proto je vyloučeno, aby v případě tohoto správního deliktu došlo k porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Je přitom zřejmé, že vlastním znakem předmětné skutkové podstaty není neprovádění řádné kontroly prodávaných potravin (tj. tato skutečnost není pro naplnění skutkové podstaty tohoto správního deliktu významná), ale jedná se o případ objektivní odpovědnosti, kdy je postihován protiprávní stav bez dalšího. Je tedy zcela namístě, aby správní orgán zvážil při stanovení výše pokuty okolnosti, které výsledný protiprávní stav způsobily, jako např.

zaviněné porušení kontrolních mechanismů apod. S ohledem na uvedené a s odkazem na citovanou judikaturu soud konstatuje, že zásada zákazu dvojího přičítání v daném případě nebyla a ani nemohla být porušena.

K námitce žalobkyně, že jí nelze přičítat „uvádění do oběhu“ nevyhovujícího chleba - zmrazeného polotovaru v uzavřených krabicích připravovaného k následnému dopečení (tj. „povoloval“ při pokojové teplotě), když plíseň na povrchu bochníků byla zjištěna teprve po otevření krabic, a že žalovaná učinila zcela hypotetický (nesprávný) závěr, že „chléb by byl po dopečení určen k prodeji“ soud uvádí následující. Žalovaná pod bodem ad 3) na str. 9 napadeného rozhodnutí, zejména uvedla s odkazem na zákonnou definici „uvádění do oběhu“, že předmětná potravina byla skladována za účelem prodeje v prostoru výroby před vstupem do mrazicího boxu spolu s ostatními polotovary určenými k dopečení. Podle § 2 písm. o) zákona o potravinách se přitom pro účely zákona rozumí uváděním do oběhu nabízení k prodeji, prodej nebo jiné formy nabízení ke spotřebě; skladování, přeprava pro potřeby prodeje a dovoz za účelem prodeje ode dne propuštění do volného oběhu. Jak správně uvedla již žalovaná, pojmové znaky uvádění do oběhu splňuje již skladování pro potřeby prodeje, za které zcela jistě lze považovat i obvyklé uložení předmětné potraviny během procesu jejího „povolování“ při pokojové teplotě před dopečením. Úvahu žalované o tom, že v případě dopečení takového chleba by tento byl určen k prodeji, soud považuje za logickou a žalobkyní předestřenými argumenty nevyvrácenou. Ve vztahu k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, tak lze zcela jednoznačně učinit závěr, že popsané jednání žalobkyně naplnilo objektivní stránku skutkové podstaty správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách a námitka žalobkyně, že jí nelze přičítat „uvádění do oběhu“ nevyhovujícího chleba tudíž není důvodná.

K námitce žalobkyně, že správní orgán prvního stupně při určení výše pokuty posuzoval kritéria vymezená v § 17i odst. 2 zákona o potravinách nikoliv jednotlivě pro jednotlivá dílčí porušení právních povinností, ale v souhrnu, soud odkazuje na znění ustanovení § 17i odst. 2 zákona o potravinách, dle kterého se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlídnou k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Soud uvádí, že není v rozporu se zákonem, pokud při určení výše pokuty jsou způsob spáchání, následky a okolnosti, za nichž byly delikty spáchány, zhodnoceny v souhrnu, za předpokladu, že jednotlivá jednání naplňují sama o sobě všechny znaky odpovídajících skutkových podstat uvedených v zákoně. Takový postup je naopak zcela namístě, když, jak bylo výše uvedeno, jsou sbíhající se delikty postiženy pouze jednotným trestem stanoveným v rámci zákonného rozmezí a za jednotlivé delikty se samostatně nestanoví žádná dílčí sankce odpovídající povaze a závažnosti každého ze sbíhajících se deliktů. V daném případě nebylo zjištěno, že by byla žalobkyně sankcionována za jakékoliv jednání, které by nebylo podřaditelné pod konkrétní skutkovou podstatu správních deliktů upravených v zákoně o potravinách a výše uložené pokuty, dle názoru soudu, odpovídá spáchanému deliktnímu jednání, resp. jeho právní kvalifikaci a při určení výše pokuty byla správním orgánem správně zohledněna kritéria vymezená v § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Soud nadto uvádí, že ohledně této žalobní námitky zůstala tvrzení žalobkyně pouze v obecné rovině.

Žalobkyně nerozporevala, že za spáchané delikty jí správní orgán mohl uložit pokutu do 50 000 000 Kč ve smyslu § 17 odst. 3 písm. c) zákona o potravinách. Jak je zřejmé z obsahu odůvodnění prvoinstančního správního rozhodnutí (konkrétně ze str. 8), správní

orgán se zabýval všemi shora zákonem vymezenými kritérii rozhodnými pro určení výměry pokuty právnické osobě a s ohledem na zjištěný skutkový stav věci uvedl, které aspekty přičítá ve prospěch žalobkyně a které k její tíži. Zvažoval také případné naplnění podmínek pro upuštění od uložení pokuty. Rovněž žalovaná se odvolací námitkou žalobkyně ohledně použití shora uvedených kritérií a nepřiměřené výše uložené pokuty podrobně zabývala (viz str. 9 – 10 napadeného rozhodnutí), přezkoumala postup správního orgánu prvního stupně a také ona u jednotlivých kritérií konstatovala a hodnotila jak skutečnosti žalobkyni přitěžující, tak jí jdoucí ku prospěchu. Ve shodě se správním orgánem prvního stupně vyhodnotila celkovou závažnost správních deliktů žalobkyně jako nikoliv malou a za přiměřenou považovala pokutu na spodní hranici zákonné sazby ve výši 0,4 % její horní hranice. K hodnocení jednotlivých zákonných kritérií, skutkových aspektů přičítaných k tíži nebo prospěchu žalobkyně, jakož i ke stanovení konkrétní výše pokuty nemá soud žádných připomínek, v podrobnostech na ně odkazuje a souhlasí s nimi.

Pro úplnost soud dodává, že při přezkumu rozhodnutí žalované o pokutě soud vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které *„ukládání pokut za správní delikty, tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon dovoluje (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení a nebo - v tomto směru došlo soudním řádem správním k rozšíření soudního přezkoumání - zda správní orgán volné uvážení nezneužil“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 123/2009-99). Soud tedy v řízení o přezkum rozhodnutí, kterým byla uložena pokuta za správní delikt, *přezkoumává pouze, zda (správní rozhodnutí) nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem, a zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění* (nález Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/04), *zda správní orgán její výši (roz. pokuty) náležitě a srozumitelně odůvodnil a zda při jejím ukládání nedošlo k překročení obecných mezí daných základními principy platného právního řádu, resp. zda celkově dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 47/2004-87, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 5 A 149/2002-24, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46). V uvedené věci soud shledal, že správní orgány svého diskrečního práva užily podle zákonného příkazu a z mezí zákonem vytyčených nijak nevybočily.

Pokud má žalobkyně za to, že uložená pokuta je nepřiměřená charakteru jednání a následkům, pak tento nesouhlas ničím nezduvodnila, neuvedla, z jakých důvodů považuje uloženou pokutu za nepřiměřenou, neuvedla své majetkové poměry nebo skutečnosti, proč by takto uložená pokuta pro ni byla např. likvidační. Vzhledem k tomu, že zákon umožňoval uložit za předmětné protiprávní jednání pokutu až do výše 50 000 000 Kč, má soud zato, že pokuta 200 000,- Kč uložená zcela při samé spodní hranici zákonné sazby je přiměřená, odpovídající své preventivní i represivní funkci a rovněž odpovídající charakteru porušených povinností. Tvzení žalobkyně o nepřiměřené výši uložené pokuty proto soud přisvědčit nemohl.

Ve vztahu k námitce porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení a odnětí práva na řádné projednání věci, soud uvádí následující. V této věci žalobkyně v žalobě uplatnila

zejména nesouhlasná stanoviska s právními závěry prvostupňového správního orgánu a následně žalované. Jak je patrné z konkretizovaných žalobních bodů, žalobkyně znovu opakuje své argumenty a názory, které uváděla v odvolání, ačkoliv žalovanou na ně bylo reagováno a její vypořádání argumentů žalobkyně je věcné a logické. V odůvodnění obou správních rozhodnutí, která tvoří jeden logický celek (v této souvislosti soud poukazuje na rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011-105, v němž Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl, že „*Odvolací správní orgán provádí přezkum souladu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s právními předpisy v plném rozsahu (§ 89 odst. 2 správního řádu, srov. Vedral, J. Správní řád: Komentář. 2. vyd. Praha. Bova Polygon, 2012. s. 758). Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je pak odvolací správní orgán mimo jiné oprávněn nejen doplňovat o další důvody, ale i změnit, a to jak co do odůvodnění, tak i co do výroku [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu].*“), je přehledně uvedeno, jaká pochybení byla žalobkyni vytýkána a proč právě tato pochybení jsou naplněním zákonného znaku příslušného správního deliktu. Rozhodnutí správních orgánů jsou po formální i obsahové stránce v souladu se zákonem, nepostrádají žádnou ze zákonných náležitostí. Výroky rozhodnutí o jiném správním deliktu přitom splňují i požadavky kladené na tento typ rozhodnutí judikaturou (srov. zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73). Žalovaná se zabývala odvoláním žalobkyně a ve svém rozhodnutí se vyjádřila ke všem odvolacím námitkám. Skutečnost, že žalovaná převzala, doplnila a upřesnila právní úvahy správního orgánu prvního stupně, nelze považovat za porušení zásady dvojinstančnosti a nelze to rovněž označit za nesprávný, či nezákonný postup, pokud pozměněné odůvodnění odpovídá výroku rozhodnutí. Nesprávnost ani nezákonnost nelze spatřovat v tom, že žalovaná ve svých úvahách dospěla na základě stejných skutkových zjištění ke stejným závěrům, které odůvodnila konzistentním způsobem. Soud v této souvislosti znovu poukazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které tvoří správní rozhodnutí vydaná v prvním a druhém stupni z hlediska soudního přezkumu jeden celek (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, rozsudek ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80, či rozsudek ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 As 64/2007 - 98). Správní řízení bylo v posuzované věci vedeno v obvyklém pořadí dvou správních stolic (prvostupňový a odvolací správní orgán) tvořících jeden celek. Postup žalované, která na základě odvolacích námitek doplnila a upřesnila odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tedy lze akceptovat, aniž by přitom byla dotčena zásada dvojinstančnosti, jak tvrdí žalobkyně.

Pro úplnost soud uvádí, že zásada dvojinstančnosti znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních (instancích), přičemž řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu. Dvojinstančnost zajišťuje dvojí posouzení věci a nápravu, resp. odstranění vad, které se vyskytly v prvostupňovém řízení, přičemž 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, stejně jako bylo žalobkyně umožněno realizovat subjektivní právo účastníků správního řízení napadnout rozhodnutí vydané v prvním stupni řádným opravným prostředkem, kterým je odvolání, za podmínek stanovených příslušným právním předpisem (zde § 81 - § 93 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), přičemž o odvolání rozhodl správní orgán nadřízený tomu, který napadené rozhodnutí vydal.

Z uvedených důvodů shledal soud námitku žalobkyně týkající se porušení zásady dvojinstančnosti nedůvodnou.

Soud uzavírá, že správní orgány v projednávané věci postupovaly plně v souladu se zákonem o potravinách, vydaly rozhodnutí, která obsahují všechny náležitosti, a neporušily žádná práva žalobkyně. Žalovaná v napadeném rozhodnutí řádně vypořádala všechny námitky žalobkyně a patřičně odůvodnila také výši uložené pokuty, kterou soud shledal zcela přiměřenou. Napadené rozhodnutí tudíž bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Žalobu vyhodnotil soud jako zcela nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovaná, již nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly, ani náhradu nákladů řízení nepožadovala, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Ústí nad Labem dne 10. srpna 2016

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Iva Tovarová