



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Radima Kadlčáka a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobkyně: **Jana Šubrtová**, IČO: 11453745,
sídlem Masarykova 83, 411 13 Třebenice,
zastoupená JUDr. Michaelou Šubrtovou, advokátkou,
sídlem Dlouhá 705/16, 110 00 Praha 1,

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 2. 2023, č. j. SZPI/BY596-18/2022,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím své právní zástupkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 20. 2. 2023, č. j. SZPI/BY596-18/2022, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Ústí nad Labem (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 23. 11. 2022, č. j. SZPI/BY596-13/2022, kterým byla žalobkyně uznána vinnou tím, že 1. v provozovně Jana Šubrtová, Lipová 819/16, 434 01 Most, dne 1. 8. 2022, nedodržovala všeobecné hygienické požadavky stanovené v příloze II

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 o hygieně potravin (dále jen „nařízení č. 852/2004“), a tím porušila ustanovení kapitoly II, čl. 4 odst. 2 tohoto nařízení, když „byly zjištěny nedostatky: na prodejní ploše, pod regály obslužného pultu a v hůře dostupných místech (např. u kompresorů chladicích vitrín) byly na podlaze zbytky potravin, prach, drobky, pavučiny, provozovna nebyla udržována v čistotě, což bylo v rozporu s ustanovením kapitoly I odst. 1 přílohy II nařízení č. 852/2004; v přípravně, vpravo před vstupem do šatny a pod dřezem byl na podlaze zjištěn prach, drobky a výskyt trusu hlodavců – staré suché exkrementy. Jednalo se o zanedbaný úklid, provozovna nebyla udržována v čistotě, což bylo v rozporu s ustanovením kapitoly I odst. 1 přílohy II nařízení č. 852/2004; v šatně, vpravo od dveří vedoucích do společné chodby, které se nepoužívaly (byly uzamčené), byl podél stěny a v rohu zjištěn prach, drobky a výskyt trusu hlodavců – staré suché exkrementy, provozovna nebyla udržována v čistotě, což bylo v rozporu s ustanovením kapitoly I odst. 1 přílohy II nařízení č. 852/2004; v meziskladu, kde byly ukládány přepravy s potravinami před otevřením provozovny, byl u levé stěny, za přepravkami na podlaze, zjištěn prach, nečistoty a výskyt trusu hlodavců – staré suché exkrementy, provozovna nebyla udržována v čistotě, což bylo v rozporu s ustanovením kapitoly I odst. 1 přílohy II nařízení č. 852/2004; v přípravně, v šatně a v meziskladu, zjištěn na podlaze výskyt trusu hlodavců – staré suché exkrementy. V době kontroly nebyly na provozovně nikde položeny žádné nástrahy na hlodavce. Na provozovnu byly stále otevřeny vstupní dveře pro zákazníky. Na provozovně nebyly v době kontroly zavedeny žádné preventivní postupy pro regulaci škůdců, což bylo v rozporu s ustanovením kapitoly IX odst. 4 přílohy II nařízení č. 852/2004.“ Tím žalobkyně nesplnila povinnosti podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny, čímž se dopustila přestupku dle § 17 odst. 2 písm. c) 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 č. 110/1997 Sb.“); 2. v provozovně Jana Šubrtová, Lipová 819/16, 434 01 Most, dne 2. 9. 2022, „v obslužné chladicí vitrině s balenými i nebalenými lahůdkářskými výrobky uváděla na trh potraviny při nevyhovujících úchovných podmínkách - Chlebiček – vajíčko – balkán, 3 kusy, skladujte při teplotě +1 °C až +8 °C (deklarace výrobce), - Chlebiček s pórkem, 1 kus, skladujte při teplotě +1 °C až +8 °C (deklarace výrobce), - Chlebiček šunka sýr, 4 kusy, skladujte při teplotě +1 °C až +8 °C (deklarace výrobce), - Chlebiček speciál, 6 kusů, skladujte při teplotě +1 °C až +8 °C (deklarace výrobce), - Obložené vejce šunka, 1 kus, skladujte při teplotě +1 °C až +8 °C (deklarace výrobce), - Uzenářský bramborák, 6 kusů, skladujte při teplotě +1 °C až +8 °C (deklarace výrobce), - Kapustový bramborák, 5 kusů, skladujte při teplotě +1 °C až +8 °C (deklarace výrobce), - Bageta šunková, 2 kusy, skladujte při teplotě +1 °C až +8 °C (deklarace výrobce). V této obslužné chladicí vitrině byly naměřeny teploty prostředí u nebalených a balených lahůdkářských výrobků, v prostřední části vitríny (druhá police od spodu) 10,1 °C; 10 °C a 9,8 °C. Po uplynutí cca jedné hodiny bylo přistoupeno k opakovanému měření teploty dvěma teploměry a byly naměřeny teploty 10,1 °C; 9,8 °C a 9,5 °C. Naměřené teploty byly nevyhovující.“ Tím žalobkyně porušila § 3 odst. 1 písm. k) zákona č. 110/1997 Sb., čímž se dopustila přestupku dle § 17 odst. 1 písm. j) zákona č. 110/1997 Sb. Za uvedené přestupky pak správní orgán I. stupně žalobkyni uložil úhrnnou pokutu podle § 17f písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., v souladu s § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 250/2016 Sb.“), ve výši 15 000 Kč a dále povinnost uhradit podle § 95 zákona č. 250/2016 Sb. ve spojení s § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), náhradu nákladů správního řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč. Žalobkyně se současně domáhala toho, aby soud uložil žalované povinnost nahradit jí náklady soudního řízení.

Žaloba

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

1. Žalobkyně úvodem podané žaloby namítla, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť vyjma citace několika nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES), odkazu na protokol o kontrole a „*zkušenost či nestrannost*“ kontrolujících osob neobsahuje dostatečné doložení toho, že se žalobkyně dopustila pochybení, která jsou jí kladena za vinu. K tomu žalobkyně konkrétně poukázala na pochybení zjištěná žalovanou v rámci kontroly provedené dne 1. 8. 2022.
2. Následně žalobkyně uvedla, že z fotografií, které jsou přílohou protokolu o kontrole ze dne 1. 8. 2022, nejsou zřejmé žalovanou tvrzené nečistoty, či dokonce zaschlý trus hlodavců. Pouze na místě pod vitrínami se dle jejího tvrzení nacházelo několik málo zrněk odpadlých z prodávaného pečiva, avšak se nejednalo o dlouhodobou nečistotu, ale o denní provozní nečistotu. Samotný fakt, že inspektoři pořizovali fotografie pod vitrínami, se kterými lze jen těžko manipulovat a je obtížné pod nimi udržovat čistotu, dle žalobkyně svědčí o tom, že se snažili „*něco najít*“, což je znakem zvůle a šikany ze strany inspektorů. Inspektoři dle žalobkyně též kontrolovali „*všemožná zákoutí*“, a to i v šatně, kde jedinou nečistotou seznatelnou z fotografií byla slupka od cibule. Nejednalo se však o stav, který by svědčil o trvající nečistotě a o zanedbaném úklidu. Žalobkyni navíc ani není jasné, jak by výskytem jediné slupky od cibule nacházející se v rohu šatny mohlo dojít ke kontaminaci prodávaného pečiva. Za zcela nepravdivé poté žalobkyně označila tvrzení správních orgánů o výskytu zaschlého trusu hlodavců, neboť se tato skutečnost z pořízených fotografií nepodává.
3. Dále žalobkyně poukázala na to, že za dobu ode dne 1. 1. 2022 do dne 2. 3. 2023 u ní žalovaná realizovala sérii několika kontrol ve snaze zjistit „*něco, co by proti žalobkyni mohla následně předložit*“, že daná provozovna není udržována v čistotě. K tomu žalobkyně dodala, že je jednou z nejkontrolovanějších osob ve městě Most (s celkem 7 kontrolami ode dne 1. 1. 2022), což dle jejího názoru vypovídá o tom, že jsou realizované kontroly projevem zvůle a zneužití moci žalovanou, nikoliv výkonem státní moci na základě zákona a v jeho mezích. Stejně tak žalobkyně zmínila i pochybnost o nezáujatosti a nestrannosti kontrolujících inspektorů.
4. Žalovaná se pak s argumenty žalobkyně o tom, že z pořízených fotografií není zřejmé nic z toho, co je tvrzeno v protokolu o kontrole, nevypořádala a rozhodnutí postavila na odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, č. j. 7 As 146/2016-29, s tím, že úřední osoba je nestranný svědek a žalobkyně a její pracovníci jsou tendenční. Žalobkyně přitom očekávala, že žalovaná popíše konkrétní fakta, na základě kterých uzavřela, že je na předmětných fotografiích zaschlý trus hlodavců a nikoliv zrnka posypu z pečiva (např. dle odběru vzorků). Předpokládala také uvedení toho, na jaké konkrétní fotografii a kde je zachycen prach, pavučiny, či zbytky jídla. Žalovaná dle žalobkyně neměla uvést ani to, proč jsou inspektoři bez dalšího nestranní, a naopak pracovnice žalobkyně zaujaté a jejich tvrzení jsou tendenční a nepravdivá, když postavení pracovníků (tj. inspektorů a prodavaček) je vůči účastníkům vedeného řízení stejné – tj. vyznačuje se pouze znakem závislosti na zaměstnavatelích. Ve vztahu k odkazovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu poté žalobkyně doplnila, že presumovaná pravdivost obsahu protokolu o jednání se vztahuje pouze k zachycenému průběhu procesního úkonu správního orgánu, a tudíž neosvědčuje pravdivost samotných tvrzení uvedených při jednání zúčastněnými osobami.
5. Žalobkyně tedy uzavřela, že skutečnosti tvrzené v protokole o kontrole ze dne 1. 8. 2022 jsou nepravdivé a nemají oporu v pořízených fotografiích. Pro hodnocení žalované o tom, že se žalobkyně dopustila tvrzeného pochybení, tak neexistuje přesvědčivý důkaz (např. ve formě odebraného vzorku trusu).

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Vyjádření žalované

6. Žalovaná v písemném vyjádření k žalobě úvodem zmínila, že se obdobně uplatněnými námitkami žalobkyně zabývala již v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dále uvedla, že skutečnost, že vznesené námitky neshledala důvodnými, neznamená, že by se jimi řádně nezabývala. Podle žalované je přitom z doložených fotografií zjevné, že kontrolované prostory nebyly udržovány v čistotě a pořádku. Inspektoři provádějící kontrolu vyhodnotili, že se na místě jednalo mj. o trus hlodavců a toto zjištění doložili fotodokumentací. Pokud by pořízené fotografie zcela zjevně zachycovaly jinou skutečnost, než jak byla popsána inspektory, bylo by jejich zjištění zpochybněno, avšak v tomto případě tomu tak nebylo, a žalovaná proto neměla důvod k pochybám o popsáných kontrolních zjištěních. K námitce žalobkyně stran (ne)možnosti kontaminace prodáváného pečiva od několika drobků žalovaná uvedla, že prokazování takové skutečnosti není pro konstatování porušení dotčených hygienických požadavků (resp. spáchání přestupku) potřebné, neboť dle přílohy II kapitoly I odst. 1 nařízení č. 852/2004 musí být potravinářské prostory udržovány v čistotě a v dobrém stavu, přičemž se jedná o opatření preventivního charakteru, které se vztahuje na potravinářské provozy včetně prostor v přepravních prostředcích. Ke konstatování porušení předmětného ustanovení nařízení č. 852/2004 proto nebylo třeba prokazovat, zda došlo ke styku konkrétní potraviny se zjištěnou nečistotou, či nikoliv. Žalovaná též zdůraznila popis kontrolního zjištění v protokolu o kontrole a obsah doložené fotodokumentace, z čehož jasně vyplývá, že se nejednalo „o pár drobků“, ale o dlouhodobou nečistotu.
7. Následně žalovaná upozornila na fakt, že je právem kontrolované osoby účastnit se průběhu kontroly, což v daném případě bylo uskutečněno prostřednictvím zaměstnanců žalobkyně, a zároveň žalobkyně měla jako kontrolovaná osoba právo podat námitky proti kontrolnímu zjištění v souladu s § 13 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Žalobkyně nicméně v průběhu kontroly nijak nezpochybnila učiněné závěry o kontrolních zjištěních a nepodala ani námitky proti jednotlivým kontrolním zjištěním. Své pochybnosti vyjevila až v rámci obrany proti správním rozhodnutím vydaným ve věci. Žalovaná pak nesouhlasila s tvrzením žalobkyně ohledně snahy inspektorů „něco najít“, neboť daná kontrola byla provedena standardně, v souladu s právními předpisy a vnitřními pokyny a veškerá zjištění byla popsána a zdokumentována v protokolech o kontrole. S odkazem na učiněná zjištění a pořízenou fotodokumentaci tak dle žalované bylo vyloučeno, že by se inspektoři zmýlili v posouzení skutečnosti, že se jednalo o trus hlodavců. Žalovaná také připomněla, že zaměstnankyně žalobkyně, která byla přítomna předmětné kontrole, a tudíž se mohla vyjádřit již na místě, o čemž by byl pořízen záznam v protokolu, žádnou námitku neuplatnila. S odkazem na rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc ze dne 21. 2. 2018, č. j. 65 Ad 11/2017-31, žalovaná doplnila, že v řešeném případě žalobkyně stran tvrzení o nesprávnosti protokolu o kontrole neunesla ani své důkazní břemeno.
8. K četnosti kontrol žalovaná uvedla, že při hodnocení rizika provozovny pro účely jejich účinné četnosti jsou zvažována zjištěná rizika spojená s typem potravin, s dosahem potravinářských provozoven na konečného spotřebitele, s historií kontrol a z nich plynoucího dosavadního chování provozovatelů a s důvěrou v systémy kontroly. Pokud tedy byly při kontrolách zjištěny nedostatky a porušení požadavků právních předpisů, je logické, že se četnost kontrol provozovny zvýší. Navíc u žalobkyně se nejednalo pouze o nové kontroly, ale kontrolní vstupy byly prováděny za účelem kontroly už dříve uložených opatření. Dle žalované rovněž nebylo možno opomenout, že se na dotčené provozovně

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

prodávaly balené i nebalené lahůdkářské výrobky, které mohou být při nedodržení požadavků potravinářských předpisů velmi rizikové pro zdraví spotřebitelů. Četnost odkazovaných kontrol provozovny žalobkyně se tudíž žalované nejeví nepřiměřená.

9. Podle žalované bylo na místě možno senzorickým posouzením jednoznačně určit, že se jednalo mj. o trus hlodavců, a proto nebylo třeba provádět jeho odběr. K otázce nestrannosti inspektorů dále žalovaná zmínila, že v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu lze obecně úřední osobu považovat za nestrannou (tj. nikoliv nutně věrohodnější), neprokáže-li se v konkrétním případě něco jiného (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 4 As 19/2007-114). To plyne ze skutečnosti, že úřední osoby nemají za normálních okolností na výsledku přestupkového řízení zájem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 83/2010-63). Stran odkazu žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, č. j. 7 As 146/2016-29, žalovaná popsala, že se tento vztahoval k protokolu o ústním jednání, kdy je logické, že tvrzení pronesená např. účastníky řízení nemusí být pravdivá. Naopak protokol o kontrole podle § 12 kontrolního řádu je veřejnou listinou ve smyslu § 53 odst. 3 správního řádu, jejíž obsah je nutno, v souladu se zásadou presumpce správnosti veřejných listin, považovat za pravdivý, není-li dokázán opak. Žalobkyně přitom měla možnost bránit se proti kontrolním zjištěním v samotném protokolu prostřednictvím práva podávat námitky, o čemž byla vždy náležitě poučena, a podle § 10 kontrolního řádu měla rovněž právo namítat podjatost kontrolujících; taktéž mohla podávat odvolání proti uloženým opatřením. Ani jednoho z těchto práv však během kontrol nevyužila, přičemž samotná kontrolní zjištění uvedená v protokolech o kontrole nebyla nijak zpochybněna a vyvrácena, a proto v následném správním řízení byla žalobkyni v souladu s právními předpisy vyslovena vina a uložena sankce za spáchané přestupky.

Ústní jednání soudu

10. Při jednání soudu dne 30. 4. 2024 právní zástupkyně žalobkyně setrvala na podané žalobě, přičemž odkázala na její obsah. Zdůraznila také otázku nestrannosti kontrolujících inspektorů, jejichž tvrzení plynoucí z dotčených protokolů dle žalobkyně nemají oporu v pořízené fotodokumentaci. Žalobkyni vytýkaná pochybení (zejména výskyt trusu hlodavců) tak nebyla dle její právní zástupkyně ve věci prokázána. Dále právní zástupkyně žalobkyně zmínila, že kontrolám přítomné prodavačky předmětné protokoly o kontrolách vždy pouze podepsaly. Současně zmínila, že žalobkyně uznala shledané pochybení týkající se teploty v obslužné chladicí vitríně. Poukázala také na skutečnost, že dlouhodobě provozuje řadu potravinářských prodejen, které jsou bez jakýchkoliv problémů. Závěrem zdůraznila fakt, že při dotčených kontrolách nebyl zjištěn okus prodáváných potravin, což by v případě výskytu hlodavců dle jejího názoru nebylo možné.
11. Při tomtéž jednání pověřená pracovnice žalované odkázala na dosavadní vyjádření ve věci a navrhla žalobu zamítnout. Upozornila na to, že v řešené věci byla dne 1. 8. 2022 shledána celková nečistota provozovny, která nebyla způsobena jejím běžným provozem. Následně odkázala na právní úpravu stanovenou kontrolním řádem, která se vztahuje jak ke kontrolním orgánům, tak i k jejich postupům. Doplnila také to, že žalobkyně mohla po celou dobu provádění kontrol, ale i poté, vůči kontrolním zjištěním uplatnit námitky.
12. Soud provedl podle § 52 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), dokazování listinou předloženou žalobkyní, konkrétně přehledem žalované o kontrolovaných subjektech od 1. 1. 2022 do 2. 3. 2023 v Mostě, ze kterého se podávají názvy kontrolovaných osob, jejich IČO a adresa, jakož i Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

zejména počet realizovaných kontrol za dané období, přičemž v dotčené provozovně žalobkyně bylo provedeno 6 kontrol.

13. Naproti tomu soud podle téhož ustanovení s. ř. s. zamítl pro zjevnou nadbytečnost návrh žalobkyně na doplnění dokazování svědeckou výpovědí M. S. – pracovnice žalobkyně, která byla přítomna namítané kontrole, jakož i protokoly o dřívějších kontrolách provedených žalovanou v provozovnách žalobkyně, a to z důvodu, že pro věc rozhodné okolnosti obsahovala již samotná spisová dokumentace (viz zejména protokol o kontrole ze dne 1. 8. 2022 včetně fotodokumentace) vedená právě pro nyní řešenou věc, kterou se však dokazování neprovádí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, nebo ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011-75).

Posouzení věci soudem

14. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobkyně uplatnila v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobkyně je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení i zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout 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.
15. Soud po přezkoumání skutkového i právního stavu věci a po prostudování obsahu předloženého správního spisu, jakož i po provedeném jednání, dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
16. Nejprve se soud v projednávané věci zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, kterou žalobkyně spatřovala obecně v tom, že napadené rozhodnutí neobsahuje dostatečné zdůvodnění jejích pochybení, přičemž její odvolací námitky nebyly žalovanou řádně vypořádány.
17. Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu platí, že v odůvodnění rozhodnutí se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
18. S odkazem na citované ustanovení správního řádu soud konstatuje, že z odůvodnění rozhodnutí musí být vždy zřejmé, z jakých skutkových zjištění správní orgán ve vztahu k jím vyhlášenému výroku vycházel a na základě jakého právního názoru k závěrům o něm dospěl. Správní rozhodnutí, které takovouto skutkovou a právní úvahu neobsahuje, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť nemůže plnit svou základní funkci, tedy osvětlit účastníkům řízení, na základě jakých skutečností bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno v jeho výroku (srov. např. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005-65, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, nebo ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002-25). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí,

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

nelze-li v něm zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74). Pro účely nyní projednávané věci je též případným připomenout, že nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí jako rozhodnutí odvolacího správního orgánu nelze spatřovat tam, kde jeho odůvodnění postrádá odpověď na každou jednotlivou dílčí námitku uplatněnou v odvolání. Vypořádání odvolacích námitek totiž může žalovaný provést také tak, že zaujme určitý právní názor a logicky jej opře o argumenty tento názor podporující, tj. předestře takový názor, který ve svém souhrnu vyvrátí námitky uplatněné v odvolání, přestože neposkytuje jednotlivé odpovědi na každou dílčí otázku. Není tedy povinností žalované jako odvolacího správního orgánu výslovně reagovat na jednotlivosti, kterých se žalobkyně dožaduje, a každou z nich zvlášť popírat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 As 13/2007-100). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je pak vyhrazeno pouze těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.

19. V souvislosti s předmětnou námitkou soud také poznamenává, že správní řízení až do vydání rozhodnutí odvolacího orgánu představuje jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2007, č. j. 3 As 51/2006-65). Jako jeden celek jsou tak vnímána všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2016, č. j. 2 Afs 143/2016-29).
20. Vycházeje ze shora uvedeného je poté ve věci třeba konstatovat, že z napadeného rozhodnutí je zřejmé, z jakých skutkových zjištění žalovaná ve vztahu k jí vyhlášenému výroku vycházela a na základě jakého právního názoru k závěrům o něm dospěla. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí se též srozumitelným způsobem podává, proč žalovaná považovala námitky žalobkyně za nedůvodné. Ve vztahu k námitce stran nepřezkoumatelnosti závěrů žalované ve věci samé a nevypořádání odvolacích námitek žalobkyně tudíž soud vyhodnotil, že takovýmto deficitem napadené rozhodnutí netrpí. K tomu lze poukázat nejprve na str. 2 až 3 napadeného rozhodnutí, kde žalovaná jasně popsala jednotlivá porušení právních předpisů shledaná správním orgánem I. stupně na základě učiněných kontrolních zjištění. K tomu výslovně poukázala na fakt, že daná zjištění vztahující se ke kontrole provedené u žalobkyně dne 1. 8. 2022 jednoznačně vyplývají z obsahu protokolu o kontrole ze dne 1. 8. 2022, č. P108-50199/22, včetně opatření z téhož dne č. P108-50199/22/D a pořízené fotodokumentace, jakož i z protokolu o kontrole (o plnění uložených opatření) ze dne 26. 8. 2022, č. P127-50199/22. Stejně tak ve vztahu ke zjištěním, která se vážou ke kontrole provedené u žalobkyně dne 2. 9. 2022, žalovaná odkázala na obsah protokolu o kontrole ze dne 2. 9. 2022, č. P129-50061/22, včetně opatření z téhož dne č. P129-50061/22/D a pořízenou fotodokumentaci, jakož i protokolu o kontrole (o plnění uloženého opatření) ze dne 4. 10. 2022, č. P137-50061/22. Upozornila současně i na skutečnost, že stejnopisy kontrolních materiálů byly předány osobně na prodejně zaměstnancům žalobkyně (tj. přítomným prodavačkám) proti jejich podpisu. Následně žalovaná na str. 3 až 6 napadeného rozhodnutí obsáhle zrekapitulovala průběh řízení vedeného před správním orgánem I. stupně včetně strukturovaného popisu námitek žalobkyně a jejich vypořádání správním orgánem I. stupně v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Samotné hodnocení věci žalovanou, resp. posouzení odvolací argumentace žalobkyně, je obsaženo na str. 7 až 12 napadeného rozhodnutí. Zde žalovaná srozumitelně a jasně konstatovala, že protiprávní jednání žalobkyně bylo podrobně popsáno v již výše specifikovaných protokolech o kontrole, přičemž bylo zároveň doloženo i pořízenou fotodokumentací. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí (resp. i prvostupňového Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

rozhodnutí) se tak nepochybně podával zcela dostatečný popis pro věc rozhodných okolností, a to s přímou vazbou na jednotlivá zjištění učiněná v rámci specifikovaných kontrol (viz odkazované protokoly o kontrole), která byla doložena i tomu plně odpovídající fotodokumentací – tj. fotografiemi zachycujícími konkrétní skutečnosti na určitém místě v době té které kontroly v provozovně žalobkyně. V odůvodnění napadeného rozhodnutí, jakož i rozhodnutí prvostupňového, ve spojení s obsahem správního spisu, tak byla dle hodnocení soudu přezkoumatelným způsobem uvedena pro věc relevantní fakta, na základě kterých bylo konstatováno mj. i to, že byl na fotografiích zachycen trus hlodavců – staré suché exkrementy, a naprosto seznatelné bylo také to, z jakých konkrétních fotografií vyplývalo, že v určitých prostorách dotčené prodejny byl zjištěn prach, pavučiny, drobký (zbytky jídla) a jiné nečistoty. Žalovaná k tomu upozornila též na skutečnost, že žalobkyně (resp. její zaměstnankyně) v průběhu kontrol nijak nezpochybnila inspektory učiněná kontrolní zjištění a nepodala proti nim ani dodatečně námitky. Dle žalované tak byla kontrolní zjištění popsána a zdokumentována natolik přesvědčivě, že neměla žádný důvod pochybovat o závěru, že nebyly dodrženy hygienické požadavky stanovené dotčenými právními předpisy. Z doložených fotografií totiž bylo zjevné, že prostory nebyly udržovány v čistotě a pořádku, přičemž se dle hodnocení žalované nejednalo „o pár drobků“, ale o dlouhodobou nečistotu. Žalovaná též doplnila, že při (opakované) kontrole dne 26. 8. 2022 měla žalobkyně prostory provozovny již v čistotě a dobrém stavu (bez stop škůdců) – tj. splnila uložená opatření, čímž sama prokázala, že hygienické požadavky v její provozovně lze mít splněny i během pracovní doby. Žalovaná se poté ztotožnila s hodnocením správního orgánu I. stupně i v části, ve které správní orgán I. stupně s odkazem na judikaturu správních soudů (mj. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, č. j. 7 As 146/2016-29) popsal, že protokol o kontrole naplňuje definici veřejné listiny, přičemž se jím osvědčuje průběh provedené kontroly. V kontextu presumpce správnosti veřejných listin tak bylo dle žalované třeba obsahy předmětných protokolů o kontrole považovat za pravdivé, nebyl-li dokázán opak. Správní orgán I. stupně přitom vyhodnotil, že žalobkyně ničím neprokázala, že jsou obsahy protokolů o kontrole nepravdivé. Zároveň s odkazem na citovanou judikaturu zmínil, že protokol o kontrole je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních prostředků, splňuje-li všechny náležitosti kladené na něj právními předpisy, a že lze obecně úřední osoby považovat za nestranné svědky, což plyne ze skutečnosti, že úřední osoby nemají za normálních okolností na výsledku přestupkového řízení zájem (naproti žalobkyni, které hrozí postih za přestupek, či jejích zaměstnanců, kteří jsou na ní přímo závislí). Správní orgán I. stupně přitom v tomto ohledu zřejmým způsobem uzavřel, že v průběhu daného řízení nebyly zjištěny jakékoliv skutečnosti nasvědčující tomu, že by inspektoři provádějící kontroly provozovny měli na jejich výsledcích osobní zájem.

21. V nadepsaných souvislostech pak zdejší soud upozorňuje také na fakt, že napadené rozhodnutí je třeba vnímat komplexně a ve světle již odkazovaného principu jednotnosti správního řízení. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí tedy nebylo možno bez dalšího založit toliko na izolovaných tvrzeních, které byly žalobkyní zjevně vytrženy z celkového kontextu odůvodnění rozhodnutí správních orgánů, resp. bez zohlednění všech informací plynoucích z jejich obsahu, jakož i jejich vzájemných souvislostí. Soud tudíž ve věci neshledal důvodným povšechné tvrzení žalobkyně, že žalovaná napadené rozhodnutí vystavěla toliko na citaci několika nařízení Evropského parlamentu a Rady, odkazu na protokol o kontrole, „zkušenosti či nestrannosti“ kontrolujících osob a odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, č. j. 7 As 146/2016-29.
22. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je dle soudu seznatelné, na základě jakých skutečností (resp. zjištění) bylo konstatováno porušení dotčených právních předpisů a žalovanou bylo Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

jasně vyloženo, proč zjištěné nedostatky byly dle jejího názoru takové povahy, že bylo možno konstatovat, že předmětný potravinářský prostor nebyl udržován v čistotě a v dobrém stavu ve smyslu nařízení č. 852/2004, a proč bylo nepřiléhavým tvrzení žalobkyně, že popsané nedostatky neměly vliv na samotnou závadnost potravin. Jednání žalobkyně totiž bylo žalovanou, resp. i správním orgánem I. stupně, kvalifikováno jako porušení základních hygienických požadavků na provozovny potravinářských podniků, přičemž správní orgány jednoznačně popsaly, jaké právní povinnosti a jakým způsobem žalobkyně porušila a uvedly, které skutkové podstaty přestupků svým jednáním naplnila. Dále žalovaná na str. 9 napadeného rozhodnutí poukázala také na to, že se jedná o opatření preventivního charakteru, která se vztahují na potravinářské provozy (tj. za škodlivý následek je možné považovat již jen pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů).

23. Jinými slovy, v řešené věci lze z hlediska přezkoumatelnosti vysledovat úsudek žalované, která v napadeném rozhodnutí své závěry srozumitelně zdůvodnila. Ostatně žalobkyně spíše než s absencí úvah žalované ve smyslu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nesouhlasí právě s jejími vlastními závěry, což však samo o sobě též svědčí o přezkoumatelnosti odůvodnění napadeného rozhodnutí.
24. Namítanou vadou nepřezkoumatelnosti tudíž napadené rozhodnutí dle hodnocení soudu netrpí. K tomu je přiléhavým připomenout i fakt, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí není projevem nenaplněné subjektivní představy žalobkyně o tom, jak (podrobně) by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která soudu znemožňuje napadené rozhodnutí přezkoumat (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, nebo ze dne 14. 1. 2022, č. j. 4 Azs 42/2020-49). Možno připomenout i závěr Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 19. 7. 2007, č. j. 2 Afs 65/2007-169, že „*nepřezkoumatelnost však nelze fakticky zaměřovat za subjektivně pociťovanou nespokojenost s úrovní odůvodnění napadeného rozsudku, resp. za nespokojenost s výsledkem řízení*“.
25. Dále se soud zabýval povšechným tvrzením žalobkyně, že z fotografií, které jsou přílohou protokolu o kontrole ze dne 1. 8. 2022, nejsou zřejmé žalovanou tvrzené nečistoty, či dokonce zaschlý trus hlodavců. K tomu soud s odkazem na obsah správního spisu, konkrétně protokolu o kontrole ze dne 1. 8. 2022, č. P108-50199/22, ve spojení s pořízenou fotodokumentací, která byla soudu předložena též v digitálním formátu umožňujícím přiblížení jednotlivých vyobrazených skutečností, konstatuje, že informace jednoznačně zachycené prostřednictvím těchto fotografií najisto odpovídají relevantním zjištěním, které správní orgány ve věci učinily a srozumitelně popsaly a na nichž následně založily jejich vlastní hodnocení řešeného případu. Z pořízených fotografií podlahy prodejní plochy pod obslužným pultem je přitom evidentní, že se zde v době dotčené kontroly nacházely zbytky potravin, prach, drobků a pavučiny. Stejně tak byla v přípravně pod dřezem na podlaze nepochybně zdokumentována existence prachu, drobků a výskyt trusu hlodavců. Z fotografií pořízených v šatně je rovněž naprosto jasné, že se u stěny místnosti nacházel prach, drobků a trus hlodavců. V meziskladu u stěny, za přepravkami na podlaze, byl též jednoznačně zachycen prach, nečistoty a výskyt trusu hlodavců. Tyto skutečnosti tak byly dle názoru soudu zcela dostatečně a odpovídajícím způsobem zdokumentovány, resp. byly z předmětné fotodokumentace očividné, přičemž plně odpovídají i jejich popisu inspektory v protokolu o kontrole ze dne 1. 8. 2022. Ostatně, žalobkyně jako kontrolovaná osoba byla s výsledky této kontroly téhož dne seznámena, a to prostřednictvím na místě přítomné prodavačky, avšak proti obsahu daného protokolu, resp. učiněným zjištěním, z její strany nebyly vzneseny jakékoliv námitky.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

26. V kontextu okolností takto zjevně podávajících se z jednotlivých fotografií ve spojení s jim odpovídajícím popisem obsaženým v protokolu o kontrole ze dne 1. 8. 2022 tudíž soud shledal nepřipadným konstatování žalobkyně, že se pod vitrínami obslužného pultu nacházelo jen několik málo zrněk odpadlých z prodávaného pečiva, což měla být pouhá denní provozní nečistota, že bylo v šatně jedinou z fotografií seznatelnou nečistotou slupka od cibule a že se z fotografií nepodává existence trusu hlodavců. Těmto tvrzením žalobkyně totiž neodpovídá obsah každé jedné inspektory na místě dne 1. 8. 2022 pořízené fotografie, které jsou součástí spisové dokumentace, jak už tyto byly shora v konkrétnostech popsány. Veškeré zjištěné nečistoty tak, jak v úplnosti vyplývají z poukazované fotodokumentace co do jejich charakteru a rozsahu, zároveň není možno spojovat s pojmem „denní provozní nečistoty potravinářského provozu“. Co se pak týče samotného zjištění existence trusu hlodavců v daném potravinářském provozu dne 1. 8. 2022, soud k tomu uvádí, že byly-li tyto exkrementy na místě inspektory zdokumentovány způsobem, že je z pořízených fotografií i laikovi bez jakýchkoliv pochyb na první pohled zřejmé, že se opravdu jednalo o výkaly hlodavců, nebylo třeba tuto očividnou skutečnost jakkoliv dále ověřovat (např. prostřednictvím odběru těchto exkrementů a jejich dalším laboratorním zkoumáním).
27. Ve světle této žalobní argumentace, která se týkala pouze určitých okolností vztahujících se ke skutku popsanému pod bodem 1 výroku prvostupňového rozhodnutí, jakož i s ohledem na už shora uvedené skutečnosti, tak soud uvádí, že se v namítané části ztotožňuje s posouzením projednávaného případu správními orgány, tj. že v návaznosti na učiněná a jednoznačně zdokumentovaná zjištění došlo ze strany žalobkyně k porušení základních hygienických požadavků na potravinářský provoz ve smyslu předmětných ustanovení nařízení č. 852/2004. Výše popsané hygienické nedostatky provozu žalobkyně totiž dle soudu zjevně znamenaly, že daný potravinářský prostor nebyl dne 1. 8. 2022 udržován v čistotě a dobrém stavu. V konkrétně posuzované věci zdejší soud současně zdůrazňuje, že dotčenou právní normu bylo nutno vykládat se zřetelem ke smyslu a účelu předmětné regulace, kterým je v zásadě zajištění hygieny potravin.
28. K tomu je třeba upozornit na kapitolu II čl. 4 odst. 2 nařízení č. 852/2004, podle kterého provozovatelé potravinářských podniků provádějících činnosti v jakékoli fázi výroby, zpracování a distribuce potravin, které následují po fázích, na něž se vztahuje odstavec 1, dodrží všeobecné hygienické požadavky stanovené v příloze II a všechny zvláštní požadavky stanovené nařízením (ES) č. 853/2004. Právě porušení tohoto ustanovení bylo žalobkyni v souvislosti s nadepsanými hygienickými nedostatky správními orgány vytknuto. Dále je nutno uvést, že dle přílohy II kapitoly I odst. 1 téhož nařízení musí být potravinářské prostory udržovány v čistotě a v dobrém stavu.
29. Dle názoru soudu tedy v posuzované věci správní orgány odpovídajícím způsobem doložily a logicky zdůvodnily, v čem byl zjištěný skutkový stav v rozporu s požadavky plynoucími z nařízení č. 852/2004 ohledně udržování potravinářských prostor v čistém a dobrém stavu. Soud nemá pochyb o tom, že v případě existence zbytků potravin, prachu, drobků, pavučin, jiných nečistot a zvláště trusu hlodavců v potravinářském provozu žalobkyně tak, jak bylo zjištěno a objektivně zaznamenáno v rámci žalobkyní namítané kontroly ze dne 1. 8. 2022, představovalo jednoznačné nedodržení všeobecných hygienických požadavků stanovených v příloze II kapitole I odst. 1 nařízení č. 852/2004. Shledané znečištění potravinářských prostor žalobkyně, jak se *prima facie* podává ze správního spisu, totiž skutečně mohlo negativním způsobem ovlivnit zajištění hygieny samotných potravin prodávaných v daném potravinářském provozu. Soud k tomu pro úplnost zdůrazňuje, že je nutno v této souvislosti upozornit i na fakt, že žalobkyně ve své provozovně nabízela k prodeji mj. nebalené

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

výrobky pekárenského odvětví, cukrářské a lahůdkářské výrobky, a tudíž popsané nečistoty a exkrementy hlodavců nacházející se v prostorách předmětné provozovny (nadto i v bezprostřední blízkosti přepravek těchto produktů v meziskladu), naprosto logicky představovaly riziko kontaminace potravin. Ostatně, i toliko pohyb pracovníků provozovny v prostorách, kde se tyto nečistoty a výkaly nacházely, mohl vést ke kontaminaci zejména nebalených potravin s přímým vlivem na jejich zdravotní nezávadnost.

30. Učiněná zjištění ve věci vztahující se konkrétně k žalobkyní namítané kontrole ze dne 1. 8. 2022 tak dle soudu najisto vypovídala o tom, že dotčená potravinářská provozovna nebyla udržována v čistotě a dobrém stavu. Soud zároveň dodává, že není podstatné subjektivní přesvědčení žalobkyně o tom, že v řešeném případě šlo „pouze o drobné denní nečistoty“ nemající vliv na závadnost prodáváných potravin, nýbrž výhradně to, že se o porušení právních předpisů – základních hygienických požadavků na potravinářský provoz – objektivně a bez jakýchkoliv pochyb jednalo. Zároveň není podstatným ani to, zda ke kontaminaci potravin skutečně došlo, neboť v posuzované věci šlo o přestupek ohrožovacího charakteru. Jeho skutková podstata tak byla naplněna již jen vznikem této (zásadně) rizikové situace, která byla dle názoru soudu zcela dostatečně prokázána, aniž by musela být kontaminace či jiný negativní dopad na prodávané potraviny prokazovány. K tomu je třeba upozornit na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2020, č. j. 10 A 36/2018-40, v němž byl formou právní věty konstatován závěr, že „[p]ovinnost udržovat potravinářské prostory „v čistotě a dobrém stavu“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 852/2004 je v případě popraskané skleněné stěny skladovacích prostor porušena, neboť existuje reálné riziko, že s postupujícím časem nebude moci být udržována v takové čistotě jako stěna nepoškozená, čímž se zvyšuje pravděpodobnost ohrožení skladovaných potravin. Kontaminace či jiný negativní dopad na skladované potraviny nemusí být prokazována, protože se jedná o delikt ohrožovacího charakteru.“ Odkázat je možno i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2021, č. j. 7 As 447/2019-60, ve kterém bylo uvedeno, že „[z] čl. 1 odst. 1 nařízení o hygieně, v němž jsou uvedeny některé obecné zásady vztahující se na provozovatele potravinářských podniků, vyplývá mimo jiné princip předcházení rizikům kontaminace potravin (srov. i další články a přílohy tohoto nařízení). V návaznosti na tento princip je pak v příloze II. kapitole I. bodě 1 nařízení o hygieně stanovena povinnost, dle níž [p]otravinářské prostory musí být udržovány v čistotě a v dobrém stavu. (...) Nejvyšší správní soud se v kontextu výše uvedeného ztotožňuje se správními orgány a krajským soudem, že proteklý strop a odlupující se omítka jsou v rozporu s tím, co lze považovat za dobrý stav potravinářských prostor. (...) smyslem povinnosti udržovat potravinářské prostory v čistotě a dobrém stavu, je minimalizovat riziko kontaminace potravin. Právě existence vzniku tohoto rizika přitom byla stěžovatelce v souvislosti se zjištěnými nedostatky vytýkána. Stěžovatelka totiž nebyla sankcionována za to, že by odlupující se malba skutečně způsobila kontaminaci potravin, ale za to, že by taková situace mohla nastat právě v důsledku toho, že neudržovala potravinářské prostory v čistotě a dobrém stavu. Krajský soud rovněž srozumitelně vysvětlil, proč zjištěné nedostatky mohou představovat riziko kontaminace potravin, která je v rozporu s účelem nařízení o hygieně.“ Obdobně lze zmínit i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2023, č. j. 5 A 31/2021-201, z něhož plyne, že „dle přílohy II., kapitoly I. bod 1 nařízení (ES) č. 852/2004 je sankcionováno již samotné nedodržení všeobecných hygienických požadavků provozovatelem potravinářského podniku, tj. vytvoření takového stavu, kdy nejsou prostory provozovny udržovány v čistotě a v dobrém stavu.“
31. Zdejší soud poté neshledal důvodnou ani obecnou argumentaci žalobkyně, že inspektoři pořizovali fotografie na místech, kde je obtížné udržovat čistotu, což dle jejího názoru svědčí Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

o jejich zvůli a šikaně žalobkyně, neboť se tito snažili „něco najít“. V tomto ohledu soud předně upozorňuje na fakt, že podle přílohy II kapitoly I odst. 1 nařízení č. 852/2004 musí být potravinářské prostory udržovány v čistotě a v dobrém stavu jako celek, nikoliv tedy pouze v částech žalobkyní subjektivně vnímaných jako „lehce“ či „snáze“ dostupných pro úklid. Dále soud uvádí, že vzhledem k místům, kde byly fotodokumentací ze dne 1. 8. 2022 zachyceny nečistoty ve spojení se skutečností, že při kontrole dne 26. 8. 2022 už měla žalobkyně prostory provozovny v čistotě a dobrém stavu, když splnila opatření k nápravě uložené právě dne 1. 8. 2022, tak sama žalobkyně prokázala, že hygienické požadavky v její provozovně lze mít v úplnosti splněny i během pracovní doby, a to i na jí zmiňovaných „obtížně“ udržovatelných místech provozu. V projednávaném případě je však nanejvýš nutno zdůraznit fakt, že zjištěná a zdokumentovaná pochybení žalobkyně, jak už byla dříve popsána, představovala porušení základních hygienických požadavků na potravinářskou provozovnu, které s sebou reálně neslo možnost (zásadního) negativního ovlivnění hygieny prodáváných potravin, resp. zajištění jejich zdravotní nezávadnosti. Z protokolu o kontrole ze dne 1. 8. 2022 včetně fotodokumentace nadto ani neplyne jakákoliv indicie, že by předmětná kontrola proběhla v rozporu se zákonem či jinak nestandardním způsobem. Ostatně po celou dobu této kontroly byla na místě přítomna zaměstnankyně žalobkyně (prodavačka), které bylo úvodem předloženo pověření inspektorů ke kontrole, dále byla seznámena s předmětem kontroly a následně i s jejím výsledkem (učiněnými zjištěními). Jejím prostřednictvím též byl dne 1. 8. 2022 žalobkyni doručen protokol o dotčené kontrole včetně příloh. Žalobkyně tak byla mj. poučena o možnosti namítnout obsah daného protokolu (učiněná zjištění) či jiné skutečnosti v kontextu dané kontroly, což však neučinila. Na základě shora popsaného tedy soud v namítané části neshledal nezákonnost učiněných a pro věc rozhodných zjištění, která by plynula z toho, že by inspektoři nepostupovali v mezích zákona či se vůči žalobkyni dopustili šikanózního jednání.

32. Mimoběžným pak soud v řešeném případě vyhodnotil též odkaz žalobkyně na to, že za dobu ode dne 1. 1. 2022 do dne 2. 3. 2023 u ní žalovaná realizovala sérii několika kontrol ve snaze zjistit „něco, co by proti žalobkyni mohla následně předložit“, že daná provozovna není udržována v čistotě. V návaznosti na už výše uvedené totiž soudu není vůbec zřejmé, jak se toliko samotný počet kontrol provedených u žalobkyně v dotčené provozovně za období více než jednoho roku (celkem 6 kontrol + 1 dodatečně žalobkyní tvrzená, což nebyl nijak excesivní počet, ve světle množství kontrol za nadepsané období provedených u jiných subjektů – nejvíce bylo 11 kontrol) vztahuje k předmětu daného řízení, resp. ke zcela konkrétním skutečnostem (zjištěním) rozhodným pro nyní posuzovanou věc, jak už ostatně bylo obsáhle vyloženo. Navíc k tomu soud pro úplnost poukazuje na fakt, že jen v kontextu nyní projednávané věci byly u žalobkyně provedeny 4 kontroly z nadepsaného celkového počtu, když vzhledem ke zjištěným nedostatkům v rámci kontrol provedených dne 1. 8. 2022 a dne 2. 9. 2022 zcela logicky následovaly také kontroly plnění uložených opatření dne 26. 8. 2022 a dne 4. 10. 2022. Z toho však bez dalšího nelze dovozovat, že se jednalo o projev zvůle či zneužití moci žalovanou. Žalovaná naopak v přímé vazbě na výše konstatovaná porušení hygienických požadavků v předmětném potravinářském provozu prostřednictvím opakovaných kontrol nepochybně naplňovala smysl a účel těchto kontrol, kterým je ochrana veřejného zájmu na řádném plnění všech povinností ze strany provozovatele obchodu s potravinovým zbožím – zvláště pak na zajištění hygieny samotných potravin ve vztahu k jejich zdravotní nezávadnosti.
33. Na základě dříve uvedeného soud shledal nedůvodnou i v této souvislosti žalobkyní zcela obecně zmíněnou pochybnost o nestrannosti kontrolujících inspektorů, když toto prosté tvrzení nemá žádnou oporu v obsahu spisové dokumentace (resp. protokolech o kontrolách) Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

a nadto ani sama žalobkyně neuvedla a nedoložila jakoukoliv (konkrétní) okolnost, která by pro toto blíže nespecifikované tvrzení o možné podjatosti inspektorů ve věci svědčila. Soud zároveň dodává, že není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za žalobkyni či dohledávat důkazní prostředky svědčící v její prospěch. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta žalobkyně (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, nebo ze dne 20. 9. 2022, č. j. 4 Afs 306/2020-70).

34. Soudu poté není zcela zřejmé ani směřování argumentace žalobkyně týkající se obdobného postavení inspektorů a prodavaček a dále že presumovaná pravdivost obsahu protokolu o jednání se vztahuje pouze k zachycenému průběhu procesního úkonu správního orgánu. K tomu soud nejprve znovu zdůrazňuje, že namítaná kontrolní zjištění byla ve věci jednak jednoznačně popsána v jednotlivých protokolech o kontrolách a jednak tato byla zcela objektivně zaznamenána v rámci pořízené fotodokumentace. Po celou dobu prováděných kontrol přitom byly na místě přítomny i zaměstnankyně žalobkyně (prodavačky), které byly následně s výsledky daných kontrol seznámeny a jejich prostřednictvím též byly kontrolní výstupy žalobkyni doručeny. Z kontrolních protokolů zároveň není nijak seznatelné, že by přítomné prodavačky kontrolní postup či samotná zjištění inspektorů jakkoliv rozporovaly či namítaly a proti vlastnímu obsahu předmětných protokolů nebyly podány námitky dle § 13 kontrolního řádu ani samotnou žalobkyní. Na základě shledaných a odpovídajícím způsobem doložených kontrolních zjištění pak správní orgány s odkazem na judikaturu správních soudů uzavřely, že žalobkyně ve věci neprokázala, že jsou obsahy namítaných protokolů o kontrolách nepravdivé, přičemž konstatovaly (viz str. 4 až 5 napadeného rozhodnutí a 5 až 6 rozhodnutí prvostupňového), že *„jelikož je protokol o kontrole veřejnou listinou, v souladu s presumcí správnosti veřejných listin je třeba jeho obsah považovat za pravdivý, není-li dokázán opak. Účastník řízení tedy není zbaven obrany proti veřejné listině. Musí ovšem tvrdit, že její obsah není správný. Zároveň o svém tvrzení nese důkazní břemeno.“* Současně v tomto ohledu doplnily, že v průběhu řízení nebyly zjištěny skutečnosti nasvědčující tomu, že by inspektoři provádějící dotčené kontroly provozovny měli mít na jejich výsledcích osobní zájem. V daném kontextu je tedy poukaz žalobkyně na „obdobné postavení“ inspektorů a prodavaček zjevně irrelevantní, neboť tato okolnost, kterou správní orgány v zásadě nespороvaly, když prodavačky na místě nijak nezpochybňovaly postup a zjištění inspektorů (resp. nepředestřely vlastní skutkovou verzi), nemá význam pro posouzení samotných pro věc rozhodných skutečností, které byly naprosto objektivně zaznamenány prostřednictvím jednotlivých fotografií. Pro hodnocení správních orgánů o tom, že se žalobkyně tvrzených pochybení dopustila, tak dle soudu existuje zcela přesvědčivý důkaz. Co se dále týče obecné otázky pravdivosti protokolů o kontrolách, k tomu zdejší soud připomíná, že Nejvyšší správní soud v řadě svých rozhodnutí (srov. např. rozsudky ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, ze dne 28. 8. 2013, č. j. 3 Ads 103/2012-41, ze dne 30. 10. 2015, č. j. 5 Ads 92/2015-24, ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018-30, nebo ze dne 21. 4. 2021, č. j. 6 As 227/2020-53) vyslovil závěr, že protokol o kontrole je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních prostředků, splňuje-li všechny náležitosti kladené na něj právními předpisy. To samozřejmě neznamená, že by nemohl být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy zpochybněn. V projednávaném případě však žalobkyně nevystavěla svou obhajobu na přesvědčivé argumentaci a nenabídla správním orgánům (ani soudu) věrohodnou skutkovou verzi reality, která by vyvrátila pravdivost dotčených protokolů, jejichž obsah – konkrétní konstatovaná zjištění – byl navíc plně podepřen pořízenou fotodokumentací. Zdejší soud

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

proto nepřisvědčil povšechné argumentaci žalobkyně, že se správní orgány dopustily pochybení při zjišťování skutkového stavu věci. Naopak má za to, že protokoly o kontrolách včetně pořízené fotodokumentace byly relevantními podklady pro dané správní řízení, které byly pořízeny v souladu se zákonem a ve zcela dostatečném rozsahu zachycovaly skutkový stav potřebný pro rozhodnutí ve věci.

35. Závěrem soud konstatuje, že pokud žalobkyně až při soudním jednání dne 30. 4. 2024 poprvé vznesla toliko prostý návrh na moderaci v projednávané věci uložené pokuty ve výši 15 000 Kč, je třeba upozornit na skutečnost, že takový návrh dle § 78 odst. 2 s. ř. s. podléhá koncentraci ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s. – tj. bylo jej nutno učinit ve lhůtě pro podání žaloby, což však žalobkyně neučinila, přičemž daný návrh ve věci nebyl založen na žalobních bodech uplatněných v zákonné lhůtě. V § 78 odst. 2 s. ř. s. je přitom jasně stanoveno, že rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě. K tomu lze odkázat také na právní větu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82, ze které se mj. podává, že *„[n]ávrh na upuštění od uloženého trestu za správní delikt nebo na snížení jeho výše (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) lze učinit samostatně nebo jako eventuální petit. Návrh není přípustný po uplynutí lhůty k podání žaloby, ledaže by bylo jeho dodatečné podání kryto včas uplatněnou žalobní námitkou.“*
36. Nad rámec shora uvedeného nicméně soud pro úplnost dodává, že z § 78 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že úkolem správního soudu v případě posuzování návrhu na moderaci trestu není posoudit, zda byla uložena pokuta ve správné výši, ale pouze odstranit v zákonem stanoveném rozsahu případnou excesivnost správními orgány uložené sankce (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2022, č. j. 6 As 1212/2022-33, ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, či ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97). Jinak řečeno, smyslem a účelem moderace dle § 78 odst. 2 s. ř. s. není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.
37. V posuzované věci pak soud na základě učiněného prostého návrhu žalobkyně na snížení pokuty neshledal ani to, že by výše pokuty 15 000 Kč uložená žalobkyni byla ve smyslu dříve odkazované judikatury Nejvyššího správního soudu zjevně nepřiměřená, a byla tak splněna tato zásadní podmínka pro moderaci uložené pokuty ze strany soudu. Dle § 17f odst. písm. c) zákona č. 110/1997 Sb. totiž bylo za přestupky spáchané v řešeném případě žalobkyni možno uložit pokutu až do částky 10 000 000 Kč. Předmětná pokuta tedy byla žalobkyni seznatelně uložena toliko ve výši odpovídající 0,15 % horní hranice použitelné trestní sazby, a soud proto i v této souvislosti konstatuje, že zde nebyla splněna základní podmínka pro snížení uložené pokuty, resp. tuto vzhledem k nadepsaným okolnostem nebylo možno vyhodnotit jako zjevně excesivní.
38. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti tedy soud uzavírá, že neshledal důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Soud tudíž žalobu v mezích žalobních bodů vyhodnotil jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. rozsudku zamítl.

39. Současně soud výrokem II. rozsudku dle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalované žádné náklady nad rámec její úřední činnosti nevznikly.

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.

Ústí nad Labem 30. dubna 2024

JUDr. Petr Černý, Ph.D. v. r.
předseda senátu