



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: **AGROBET CZ, s.r.o.**, IČO: 26746522  
se sídlem Kozinova 1/II, Poděbrady  
zastoupená advokátem Mgr. Ondřejem Malovcem  
se sídlem Boleslavská třída 137/8, Nymburk

proti

žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**  
se sídlem Květná 15, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 11. 2017 č.j. SZPI/AY169-25/2016

takto:

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

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný změnil rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze ze dne 19. 12. 2016 č.j. SZPI/AY169-16/2016 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) tak, že ve výroku I. bod 2) nahradil slova „§ 2 odst. 1 písm. a) až e) vyhlášky 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení“ slovy „§ 2 vyhlášky č. 320/2014 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení ve vztahu k některým druhům potravin“, a dále ve výroku I. nahradil slova „analogicky podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů“ slovy „upravené v ustanovení § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon č. 250/2016 Sb.“)“; ve zbytku pak žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný konstatoval, že správní orgán I. stupně uložil prvostupňovým rozhodnutím žalobkyni za použití absorpční zásady analogicky dle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 200/1990 Sb.“) podle § 17 odst. 11 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 110/1997 Sb.“) úhrnnou pokutu ve výši 500 000 Kč za porušení § 3 odst. 1 písm. i) uvedeného zákona a naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 17 odst. 1 písm. j) téhož zákona a dále za porušení povinnosti stanovené v § 3d odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb., jímž žalobkyně naplnila skutkovou podstatu správního deliktu dle § 17 odst. 5 téhož zákona. Současně žalobkyni uložil povinnost nahradit náklady správního řízení paušální částkou 1 000 Kč.
3. Při kontrole provedené v sídle žalobkyně ve dnech 21. 3. 2016 a 20. 5. 2016 správní orgán I. stupně zjistil, že:
  - žalobkyně do dne kontroly (21. 3. 2016) neoznámila příslušnému dozorovému orgánu výkon předmětu činnosti potravinářského podniku nejpozději v den zahájení činnosti, čímž porušila ustanovení § 3 odst. 1 písm. i) zákona č. 110/1997 Sb., a naplnila tak skutkovou podstatu správního deliktu upravenou v § 17 odst. 1 písm. j) uvedeného zákona, za který správní orgán může uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč;
  - přijala v místě určení na území České republiky jako první příjemce dne 2. 6. 2015 celkem 20,92 tun máku a dne 23. 6. 2015 celkem 21,29 tun máku, přičemž nesplnila povinnost stanovenou v § 2 odst. 1 písm. a) až e) vyhlášky č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení (dále jen „vyhláška č. 172/2015 Sb.“), neboť prostřednictvím informačního systému Státní zemědělské a potravinářské inspekce neoznámila nejpozději 24 hodin před příchodem výše uvedených potravin na místo určení údaje dle § 2 odst. 1 písm. a) až e) této vyhlášky. Protože mák setý je potravinou, na kterou se tato vyhláška vztahuje, porušila žalobkyně § 3d odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb., a naplnila tak skutkovou podstatu správního deliktu dle § 17 odst. 5 téhož zákona, za což může být uložena pokuta až do výše 1 000 000 Kč.
4. Dne 9. 11. 2016 bylo se žalobkyní zahájeno správní řízení ve věci uložení pokuty. Ve vyjádření předmětu řízení žalobkyně uvedla, že ke dni zahájení kontroly již byla povinnost oznámit výkon předmětu činnosti potravinářského podniku splněna a případné pochybení bylo de facto zhojeno. Správní orgán I. stupně tak neměl přistoupit k ukládání žádné sankce. Předmětem dodávky byly původem české potraviny (jednalo se o mák vyprodukovaný na území ČR), které polský obchodník vyvezl a následně zpětně prodal do ČR žalobkyni. Ta tak nepřijala potraviny z jiného členského státu EU ve smyslu § 3d odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb., a neporušila tudíž § 2 odst. 1 vyhlášky č. 172/2015 Sb. Dotčené

právní předpisy by měly být dle názoru žalobkyně vykládány tak, že jde primárně o ochranu ve vztahu k produktům pocházejícím ze třetích států, nikoliv produktům z ČR, čemuž nasvědčuje i gramatický výklad, podle něž je podstatné, odkud potraviny původem pocházejí. I pokud by správní orgán I. stupně uvedený názor nesdílel, nemělo být k udělení sankce přistoupeno.

5. Správní orgán I. stupně označil tvrzení žalobkyně o splnění zákonné povinnosti oznámit výkon předmětu činnosti potravinářského podniku za účelové, neboť žalobkyně tuto povinnost splnila až v průběhu kontroly po upozornění inspektory. Nesouhlasil ani s jejím výkladem ustanovení § 3d odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb., protože dotčená právní úprava se neváže k původu potravin, ale upravuje jejich dovoz z jiného členského státu EU nebo ze třetí země. Skutečnost, že mák pocházel z ČR, tak byla v dané věci irelevantní. Dle úpravy platné v době uvádění předmětné potraviny na trh byla žalobkyně povinna správní orgán I. stupně o jejím příchodu informovat, což neučinila. Odpovědnost za protiprávní jednání je v těchto případech konstruována jako objektivní. Při rozhodování o výměře pokuty byly správním orgánem I. stupně zváženy všechny okolnosti případu a bylo přihlédnuto ke kritériím stanoveným v § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb. Správní orgán I. stupně rovněž uvedl, že v mezidobí mezi spácháním právních deliktů a vydáním prvostupňového rozhodnutí byl zákon č. 110/1997 Sb., novelizován, a proto s ohledem na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod přezkoumal, zda novelizovaná právní úprava není pro žalobkyni příznivější, přičemž shledal, že tomu tak není. Vzhledem k souběhu dvou správních deliktů byla žalobkyni za použití absorpční zásady dle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., uložena úhrnná pokuta, přičemž jako nejzávažnější byl vyhodnocen správní delikt spočívající v porušení § 3d odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb.
6. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobkyně namítla, že jí bylo kladeno za vinu porušení vyhlášky č. 172/2015 Sb., která však nabyla účinnosti až dne 1. 8. 2015, přičemž posuzované skutky se staly ve dnech 2. 6. 2015 a 23. 6. 2015. Žalovaný dal v tomto směru žalobkyni částečně za pravdu a konstatoval, že správní orgán I. stupně skutečně nesprávně aplikoval uvedenou vyhlášku, která nebyla v době spáchání posuzovaných skutků účinná, přičemž správně měl aplikovat vyhlášku č. 320/2014 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení ve vztahu k některým druhům potravin (dále jen „vyhláška č. 320/2014 Sb.“). Předmětná povinnost je však v obou vyhláškách upravena shodně (§ 2 odst. 1 vyhlášky č. 172/2015 Sb., upravuje ohlašovací povinnost shodně, jako jej upravoval § 2 vyhlášky č. 320/2014 Sb.) Nejednalo se tak o porušení zákazu retroaktivity, ale toliko o formální vadu prvostupňového rozhodnutí, kterou žalovaný v napadeném rozhodnutí zhojil. O změně právní kvalifikace přitom byla žalobkyně informována a byla ji poskytnuta lhůta k vyjádření, které však nevyužila. Žalovaný shrnul, že správní orgán I. stupně skutečně v dané věci nesprávně aplikoval pozdější právní předpis, o porušení zákazu retroaktivity se však nejednalo a trestnost jednání žalobkyně zůstala zachována.
7. Žalobkyně v odvolání setrvala na svém právním výkladu zákonných ustanovení týkajících se neohlášené přejímky máku a konstatovala, že správní orgán I. stupně se s její argumentací stran gramatického výkladu § 3d odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb., vypořádal stroze. Předmětné ustanovení mělo být vykládáno tak, že jde primárně o ochranu ve vztahu k produktům ze třetích států, nikoliv těch původem z ČR, přičemž podstatné je, odkud potraviny původem pocházejí. Žalovaný se nicméně ztotožnil se závěrem správního orgánu I. stupně, že žalobkyně přijala mák z jiného členského státu EU (z Polska), a byla tedy povinna o jeho příchodu správní orgán I. stupně informovat. Dodal, že cílem dané

právní úpravy je dosáhnout toho, aby na trh byly uváděny pouze bezpečné potraviny, přičemž prováděcím předpisem k danému ustanovení zákona č. 110/1997 Sb., byla vyhláška č. 320/2014 Sb. Výklad zastávaný žalobkyní označil žalovaný za chybný.

8. Uloženou pokutu označila žalobkyně v odvolání za nepřiměřeně tvrdou. Správní orgán I. stupně podle ní nedostatečně zohlednil okolnosti podstatné pro ukládání sankce a akcentoval jen přítěžující okolnosti, přičemž za jednu z nich považoval také samotné spáchání skutku. Žalobkyně akcentovala, že z její strany se jednalo o nedbalostní jednání, které je méně závažné než jednání úmyslné. Nesouhlasila ani s názorem, že 42 tun máku je takovým množstvím, které by mělo být hodnoceno v její neprospěch. Správní orgán I. stupně pominul, že žalobkyně byla bezúhonná, když do roku 2016 jí nebyla uložena jakákoliv sankce za porušení předpisů na úseku zákona č. 110/1997 Sb., potažmo ochrany spotřebitele. Nedošlo ani k jakékoliv faktické újmě třetích osob. Žalovaný se v reakci na uvedené odvolací námitky nejprve obecně zabýval zásadami ukládání trestů a následně konstatoval, že úprava určení druhu a výměry trestu dle § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., může být pro žalobkyni příznivější než úprava uvedená v § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., ve znění účinném v době spáchání správních deliktů. Podřadil proto úvahy provedené správním orgánem I. stupně pod § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb. V neprospěch žalobkyně bylo hodnoceno, že jejím hlavním předmětem podnikání je nákup, prodej, export a import zemědělských plodin a její zaměstnanci se specializují na jednotlivé zemědělské komodity. Nesplnění shora uvedených povinností proto svědčí o podcenění důsledků protiprávního jednání; žalobkyně by navíc své zákonné povinnosti měla znát. Žalovaný podotkl, že správní orgán I. stupně v rámci posouzení následků protiprávního jednání žalobkyně poukázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2004 č.j. 29 Ca 245/2002 – 69, v němž se soud přiklonil k závěru, že za škodlivý následek je možno považovat již jen pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů. Ve prospěch žalobkyně správní orgán I. stupně naopak hodnotil, že mu do dne vydání rozhodnutí nebylo žádné konkrétní poškození zájmů spotřebitele v ekonomické rovině známo. K tíži žalobkyně pak hodnotil fakt, že se nedozvěděl o zahájení výkonu činnosti žalobkyně a že žalobkyně neoznámila relevantní údaje dle § 2 odst. 1 písm. a) až e) vyhlášky č. 172/2015 Sb., před příchodem máku na místo určení, a proto nebylo možno její aktivity zařadit do plánu kontrol. Mák je navíc obzvlášť sledovanou komoditou - zjištění o nadlimitním množství reziduí pesticidů či přítomnosti jiných nepřípustných látek v máku nejsou totiž nijak výjimečná. Šlo tedy o jednání s potenciálně velmi závažnými důsledky.
9. Žalovaný také nesdílel názor žalobkyně, že nemožnost provádět kontrolu v důsledku nesplnění ohlašovací povinnosti je sama o sobě správním deliktem, a že v posuzovaném případě tak došlo k porušení zákazu dvojího přičítání. Skutková podstata správního deliktu byla naplněna již samotným nekonáním (neoznámením provozu potravinářského podniku). Nemožnost provádění kontrol pak byla jeho následkem, k němuž při stanovení výše pokuty přihlédnout lze. Správní orgán I. stupně posoudil jako přítěžující také celkovou zjištěnou dobu, po níž žalobkyně podnikala, aniž by nahlásila, že je provozovatelkou potravinářského podniku (tou byla minimálně od 10. 10. 2014 do 21. 3. 2016). Jednalo se o dlouhou dobu a správní orgán I. stupně ji správně hodnotil k tíži žalobkyně. Se správním orgánem I. stupně pak žalovaný souhlasil také v otázce hodnocení celkového množství dovezeného máku výrazně v neprospěch žalobkyně, když toto množství bylo způsobilé poškodit řádově desetitisíce spotřebitelů. Navíc pocházelo ze dvou na sobě nezávislých zásilek, a nejednalo se tudíž o ojedinělý případ, což svědčí o

přístupu žalobkyně k plnění zákonem stanovených povinností. Jednání žalobkyně navíc mohlo být účelové a mohlo směřovat k znemožnění kontroly, o čemž svědčil také její přístup v průběhu kontroly, kdy neposkytovala správnímu orgánu pravdivé informace o pohybu zásilek máku, a správní orgán si tyto informace musel obstarat prostřednictvím mezinárodní spolupráce. Nelze sice jednoznačně stanovit, zda se jednalo o úmysl či nedbalost, pro naplnění skutkové podstaty předmětného správního deliktu to však není relevantní, neboť spáchání správního deliktu je založeno na principu objektivní odpovědnosti, a zavinění se tedy nezkoumá. Žalovaný tak dospěl k závěru, že jednání žalobkyně bylo možno hodnotit jako závažnější, byť rozhodné skutečnosti namísto z hlediska § 17i odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., hodnotil dle § 38 zákona č. 250/2016 Sb. Zároveň poznamenal, že správním orgánem I. stupně byl v neprospěch žalobkyně hodnocen také souběh více správních deliktů. Žalovaný v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008 č.j. 5 Afs 9/2008 – 328, který tento postup potvrzuje.

10. S ohledem na skutečnost, že se v daném případě jednalo o souběh více správních deliktů, byla na základě analogie užita absorpční zásada dle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., kdy byl jako nejzávažnější správní delikt hodnocen delikt dle § 17 odst. 11 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., tedy porušení § 3d odst. 3 téhož zákona. Správní orgán I. stupně přílehavě aplikoval absorpční zásadu, a postupoval tak v souladu s právní úpravou účinnou v době vydání prvostupňového rozhodnutí. S ohledem na přechodné ustanovení § 112 zákona č. 250/2016 Sb., však žalovaný změnil výrok I. prvostupňového rozhodnutí tak, že namísto původního odkazu odkázal na § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., s nímž byl postup správního orgánu I. stupně fakticky v souladu. K otázce zavinění pak uvedl, že v posuzovaném případě jedná o odpovědnost objektivní a v případě hodnocení úvah z hlediska zavinění se jedná o úvahu doplňkovou, což vyplývá také z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2010 č.j. 4 Ads 129/2009 – 111. Argumentaci žalobkyně, že se jednalo o nedbalost, proto nepovažoval za relevantní.
11. K námitce nepřiměřenosti uložené pokuty žalovaný shrnul, že prvostupňové rozhodnutí obsahovalo relevantní skutečnosti odůvodňující její uložení a bylo přezkoumatelné. Závažnost spáchaných správních deliktů byla hodnocena jako větší a pokuta byla vyměřena tak, aby splnila preventivní účel. S tím se žalovaný ztotožnil a uvedl, že sankce byla správně uložena v polovině zákonné sazby, protože nižší sankce by účel nesplnila.
12. Obsahem poslední odvolací námítky bylo tvrzení žalobkyně, že její opomenutí spočívající v nesplnění informační povinnosti (ohledně výkonu předmětu činnosti potravinářského podniku) bylo zhojeno ještě před ukončením kontroly, takže od uložení sankce mělo být upuštěno. Žalovaný konstatoval, že pokud žalobkyně splnila předmětnou povinnost až po upozornění dozorového orgánu, nelze to hodnotit jako polehčující okolnost. Dále zopakoval úvahu stran dlouhodobosti výkonu činnosti žalobkyně bez uvedeného oznámení a zdůraznil, že žalobkyně si měla být svých povinností vědoma. S ohledem na změnu právní úpravy se žalovaný zabýval také otázkou, zda pro žalobkyni není nová právní úprava výhodnější, dospěl však k závěru, že tomu tak není. Uzavřel, že pokuta byla žalobkyni uložena na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu, který byl správně kvalifikován a prvostupňové rozhodnutí také obsahuje veškeré zákonné náležitosti. Také sankce byla správním orgánem I. stupně uložena v souladu se zákonem.
13. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobkyně nejprve stručně shrnula průběh správního řízení. Připustila, že skutečně včas neoznámila výkon předmětu činnosti

potravinářského podniku, a tímto deliktem se nepochybně provinila. Žalovaný však nevzal v úvahu, že se z její strany jednalo o provinění ojedinělé, které nemělo škodlivé následky.

14. Žalobkyně deklarovala, že se do budoucna podrobí výkladu § 3d odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb., zastávanému SZPI, trvá však na tom, že jí zastávaný výklad tohoto ustanovení se logicky nabízí, neboť ona z pohledu dovezené komodity (máku setého původem z ČR) žádný mák z jiné země nedovezla (nepřijala). V předmětném ustanovení jde primárně o ochranu spotřebitelů ve vztahu k produktům ze třetích států, nikoliv produktům původem z ČR, čemuž nasvědčuje i gramatický výklad tohoto ustanovení, podle něhož je podstatné, zda jde o „potraviny z jiného státu“, tj. o to, kde byly potraviny vyprodukovány. Žalobkyně tak mohla být přesvědčena o tom, že si předmětné ustanovení vykládá správně, jednala však lehkovážně v tom směru, že si tento výklad veřejnoprávního předpisu neověřila. Nesouhlasí s tím, že nese objektivní odpovědnost bez ohledu na zavinění, neboť taková právní konstrukce by postrádala smysl.
15. Napadené rozhodnutí je dle žalobkyně z hlediska výroku o sankci v podstatě nepřezkoumatelné. Nejsou zde zargumentována konkrétní kritéria a uvedeny důvody, proč byla uložena sankce právě ve výši 500 000 Kč. Odůvodnění aplikace zásady absorpce bylo nedostatečné a toliko formální. Správní orgány nezohlednily, že se jednalo o vůbec první správní delikt žalobkyně od začátku jejího podnikání; přece nelze očekávat, že by byly udělovány tresty za správní delikty dle zásady sčítací. Správní orgán I. stupně považoval za přítěžující okolnost samotné spáchání skutku, o čemž svědčí to, že k tíži žalobkyně vyhodnotil skutečnost, že následkem nesplnění oznamovací povinnosti nemohl provádět kontrolu a chránit zájmy spotřebitele. Tento důsledek však přítěžující okolností být nemůže, neboť je implicitně obsažen ve skutkové podstatě správního deliktu spočívajícího v nesplnění informační/oznamovací povinnosti. Správní orgán I. stupně na jedné straně dospěl de facto k závěru o nedbalostním jednání žalobkyně, což žalobkyně dovozuje z jeho konstatování, že nesplnění povinností svědčí o podcenění nežádoucích důsledků protiprávního jednání, na straně druhé to však hodnotil v její neprospěch, přestože v deliktním právu obecně platí, že nedbalostní jednání je méně závažné než jednání úmyslné. Jako přítěžující okolnost bylo ze strany správního orgánu I. stupně zhodnoceno také množství nenahlášeného máku, aniž by však správní orgán uvedl, proč pouhé dvě zásilky po cca 21 tunách považuje za množství, které bylo nutno hodnotit výrazně v neprospěch žalobkyně. S ohledem na rozsah tuzemského trhu se jednalo o množství malé, navíc hrubý zisk generovaný z velkoprodeje máku v roce 2015 činil cca 1 000 Kč na tunu, z uvedených zásilek tedy měla žalobkyně zisk cca 42 000 Kč brutto. Kromě výše zmíněné bezúhonnosti mělo být podle žalobkyně jako polehčující okolnost hodnoceno i to, že v důsledku vytýkaného jednání nedošlo k žádné konkrétní újmě třetí osoby (spotřebitele). Žalovaný se však s otázkou odůvodnění výše uložené sankce v napadeném rozhodnutí prakticky vůbec nevypořádal. Žalobkyně závěrem označila uloženou sankci za nepřiměřeně přísnou, a to i v případě, že by obstály oba výroky o porušení povinností.
16. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření k žalobě označil žalobní námitky za nedůvodné, přičemž odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém se již s totožnými námitkami vypořádal v rámci odvolacího řízení. Zopakoval, že oznamovací povinnost podle § 3d odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb., se neváže k původu potraviny, ale k oznámení jejího dovozu z jiného členského státu EU nebo ze třetí země příjemcem. Skutečnost, že se jednalo o mák českého původu, je proto irelevantní. Ohledně námitky nedostatečného odůvodnění uložené sankce žalovaný citoval z prvostupňového rozhodnutí

a uvedl, že správní orgán I. stupně vyhodnotil jednání žalobkyně jako závažné a v souladu s rozhodovací praxí uložil sankci ve výši 50 % zákonné sazby. Dále žalovaný uvedl, že zatímco neoznámení provozu potravinářského podniku je znakem skutkové podstaty předmětného správního deliktu, nevědomost o jeho existenci ze strany správního orgánu I. stupně a s tím spojená nemožnost zařadit potravinářský podnik do plánu kontrol jsou jeho následkem. Zjištěné množství dovezeného máku je třeba hodnotit v souvislostech, když toto množství bylo způsobilé poškodit až desetitisíce osob. To zvyšuje závažnost jednání žalobkyně a nic na tom nemůže změnit ani deklarovaná výše hrubého zisku. K námitce nepřiměřené výše uložené sankce pak žalovaný poznamenal, že ukládání sankce se děje ve sféře správního uvážení. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí přihlédl ke všem zákonem stanoveným kritériím a vyměřil pokutu v rámci zákonného limitu, přičemž žalovaný v napadeném rozhodnutí jeho úvahu potvrdil.

17. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s.ř.s.). V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 3 odst. 1 písm. i) zákona č. 110/1997 Sb., provozovatel potravinářského podniku je povinen oznámit v listinné podobě nebo v elektronické podobě dálkovým přenosem dat zahájení, změny nebo ukončení výkonu předmětu činnosti podle tohoto zákona nejpozději v den, kdy tyto skutečnosti nastaly, příslušnému orgánu dozoru s uvedením svého jména, příjmení nebo obchodní firmy, sídla a adresy provozovny, jde-li o osobu fyzickou, nebo obchodní firmy nebo názvu, sídla a adresy provozovny, jde-li o osobu právnickou, dále identifikačního čísla osoby a předmětu činnosti nebo podnikání; tyto údaje se při poskytování stravovacích služeb oznamují orgánům ochrany veřejného zdraví, které je neprodleně předávají ostatním orgánům dozoru uvedeným v § 16.

Podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona č. 110/1997 Sb., provozovatel potravinářského podniku se dopustí správního deliktu tím, že nesplní oznamovací povinnost podle § 3 odst. 1 písm. i).

Podle § 3d odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb., provozovatel potravinářského podniku, který v místě určení přijímá potraviny vymezené prováděcím právním předpisem z jiného členského státu Evropské unie nebo ze třetí země, je povinen informovat orgán dozoru příslušný podle § 16 odst. 1 písm. b) a c) o jejich příchodu. Při poskytování stravovacích služeb je provozovatel potravinářského podniku podle věty první povinen informovat orgán dozoru podle § 16 odst. 1 písm. c); v případě nezpracovaných těl nebo částí těl živočichů, mléka, mleziva, vajec nebo včelích produktů je povinen informovat pouze orgán dozoru podle § 16 odst. 1 písm. b). Prováděcí právní předpis na základě analýzy rizika podle čl. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 v rozsahu nezbytně nutném pro organizaci úředních kontrol stanoví druh potraviny, termín, rozsah a způsob informování.

Podle § 2 písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., pro účely tohoto zákona se místem určení rozumí místo prvního příjmu potravin na území České republiky.

Podle § 1 odst. 1 vyhlášky č. 320/2014 Sb., tato vyhláška upravuje v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie příjemci potravin v místě určení rozsah informací o původu potravin rostlinného původu a doplňků stravy.

Podle § 1 odst. 2 písm. f) vyhlášky č. 320/2014 Sb., tato vyhláška se vztahuje na mák setý.

Podle § 2 vyhlášky č. 320/2014 Sb., příjemce potravin v místě určení, jde-li o potravinu uvedenou v § 1 odst. 2 a místo určení podle § 1 odst. 3, oznámí doručením způsobem

umožňujícím dálkový přenos dat příslušnému krajskému inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce nejpozději 24 hodin před příchodem potravin na místo určení

- a) druh potravin přicházející na místo určení,
- b) množství potravin přicházející na místo určení,
- c) členský stát, název a adresu provozovatele potravinářského podniku dodávajícího potraviny na místo určení,
- d) adresu místa určení a příjemce potravin a
- e) předpokládané datum příchodu potravin na místo určení. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.

Podle § 17 odst. 5 zákona č. 110/1997 Sb., provozovatel potravinářského podniku, který je v místě určení příjemcem potravin z jiného členského státu Evropské unie nebo ze třetí země vymezeného prováděcím právním předpisem, se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 3d odst. 3 neinformuje příslušný orgán dozoru.

Podle § 17 odst. 11 zákona č. 110/1997 Sb., za správní delikt se uloží pokuta do 1 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. e), i), j), l) nebo m), odstavce 2 písm. a), b) nebo t), odstavce 4 písm. a) nebo b), odstavce 5, odstavce 6 písm. b), odstavce 7 písm. c), odstavce 8 písm. a) nebo c), odstavce 9 písm. a) nebo odstavce 10 písm. a).

18. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.

19. Námitku, že žalovaný nevzal ve vztahu ke správnímu deliktu spočívajícímu v neoznámení provozu potravinářského podniku v úvahu, že se ze strany žalobkyně jednalo o ojedinělé provinění, které nemělo škodlivé následky, považuje soud za neopodstatněnou. Předně nelze souhlasit s tím, že se ze strany žalobkyně jednalo o *ojedinělé* provinění, neboť žalobkyně byla v projednávané věci sankcionována za dva samostatné správní delikty. Neobstojí ani tvrzení, že toto protiprávní jednání žalobkyně nemělo škodlivé následky. Soud přisvědčuje názoru žalovaného, že žalobkyně svým nekonáním (neoznámením provozu potravinářského podniku) v podstatě znemožnila správním orgánům řádný výkon kontrolní činnosti ve vztahu k jejím podnikatelským aktivitám, což je samo o sobě nutno za škodlivý následek považovat. Smyslem a účelem zákonem stanovené oznamovací povinnosti je totiž zajištění možnosti kontroly a dohledu nad činností provozovatelů potravinářských podniků tak, aby nedocházelo k poškozování práv spotřebitelů. To, že žalobkyně nebyla dosud postižena za správní delikt (nyní přestupek) na úseku upraveném zákonem č. 110/1997 Sb., proto žalovaný logicky spojuje právě s nesplněním oznamovací povinnosti, v jehož důsledku se SZPI jakožto dozorový orgán nedozvěděl o tom, že žalobkyně podniká v potravinářství, a proto ji nezařadil do plánu kontrol a nevykonával u ní žádnou kontrolu, na základě které by jí za případně zjištěné porušení právních povinností mohla být uložena pokuta. Toho, že dosud nebyla za žádný správní delikt postižena, se tedy žalobkyně vzhledem ke svému pochybení nemůže s úspěchem dovolávat a označovat to za polehčující okolnost, ke které mělo být při rozhodování v dané věci přihlédnuto.

20. Soud se neztotožnil ani s námitkou žalobkyně stran možnosti dvojího výkladu § 3d odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb. Z jazykového výkladu předmětného ustanovení zcela nepochybně plyne, že se stanovená informační povinnost vztahuje na potraviny podrobně vymezené v § 1 odst. 2 vyhlášky č. 320/2014 Sb. (mezi něž je zařazen také mák setý), které jsou do ČR přepravěny z jiného členského státu EU nebo dovezeny ze třetí země, přičemž původ potravin, tedy to, kde byla daná potravina vypěstována či vyprodukována, je z hlediska předmětné povinnosti zcela irelevantní. Pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedeného v § 17 odst. 5 zákona č. 110/1997 Sb., je tak postačující, jestliže provozovatel potravinářského podniku, kterým žalobkyně v době spáchání správních deliktů

nepochybně byla, přijme z jiného členského státu nebo ze třetí země některou z potravin vymezených prováděcím právním předpisem a tuto skutečnost neoznámí prostřednictvím systému Státní zemědělské a potravinářské inspekce nejpozději 24 hodin před příchodem potravin na místo určení. Řečeno jinak, žalobkyně byla tím, kdo od polského obchodního partnera na místě určení na území České republiky jako první přijal potravinu rostlinného původu (mák setý), a proto bylo její povinností tuto skutečnost výše uvedeným způsobem oznámit, což prokazatelně neučinila. Žalobkyně se tedy od počátku mýlí, když za rozhodnou považuje skutečnost, kde byla jí dovezená potravina (mák) vypěstována. Jí předestřený výklad odporuje nejen jazykovému znění, ale také smyslu posuzované právní normy, jejímž účelem je umožnit příslušným orgánům dohled a kontrolu nad vymezenými druhy potravin přijímaných z jiných zemí bez ohledu na místo jejich původu.

21. Nesouhlas žalobkyně s tím, že nese objektivní odpovědnost bez ohledu na zavinění, na tomto faktu nemůže nic změnit. Jak již bylo žalobkyni opakovaně sděleno správními orgány obou stupňů, odpovědnost za správní delikty (nyní přestupky), za jejichž spáchání byla sankcionována, je odpovědností objektivní, kdy znakem skutkové podstaty není zavinění ve formě úmyslu či nedbalosti.
22. Soud nesdílí přesvědčení žalobkyně, že napadené rozhodnutí je z hlediska výroku o sankci v podstatně nepřezkoumatelné, protože v něm není řádně odůvodněna aplikace zásady absorpce a nejsou v něm vyargumentována konkrétní kritéria a uvedeny důvody, proč byla žalobkyni uložena sankce právě ve výši 500 000 Kč. Toto žalobní tvrzení, stejně jako související tvrzení, že napadené rozhodnutí se otázkou odůvodnění výše sankce prakticky vůbec nevypořádává, nutně vzbuzuje dojem, že se žalobkyně s napadeným rozhodnutím řádně neseznámila. Pokud by tak učinila, nemohla by, a to ani při letmém čtení, přehlédnout skutečnost, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí úvahám o výměře pokuty a vypořádání jednotlivých kritérií významných pro její uložení podrobně věnuje na celkem 6 stranách odůvodnění (str. 9 – 14). Soud na tyto závěry žalovaného, s nimiž se beze zbytku ztotožňuje, pro stručnost v plném rozsahu odkazuje. Lze konstatovat, že žalovaný se v projednávané věci náležitě vypořádal se všemi kritérii významnými pro uložení sankce a s odkazem na relevantní právní předpisy precizně vyložil, jakými hledisky se při úvahách o uložení pokuty a její výši řídil. Přitom vzal v potaz okolnosti významné pro posouzení způsobu spáchání vytýkaného protiprávního jednání, jeho následků a dalších okolností případu a podrobně uvedl, jaké skutečnosti hodnotil v neprospěch žalobkyně (specializovaný charakter činnosti žalobkyně a s tím související nutnost znát relevantní povinnosti stanovené zákonem, znemožnění řádného výkonu kontrolní činnosti ve vztahu k podnikatelským aktivitám žalobkyně, dlouhá doba, po kterou žalobkyně podnikala jako provozovatel potravinářského podniku bez ohlášení, velké množství máku, jehož dovoz žalobkyně nenahlásila, neposkytování pravdivých informací o pohybu zásilek máku, naplnění skutkové podstaty dvou správních deliktů) a které naopak bylo možno posoudit jako polehčující.
23. Správní orgány obou stupňů nepochybily ani při aplikaci zásady absorpce, kterou užily zcela v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ten například v rozsudku ze dne 22. 9. 2005 č.j. 6 As 57/2004 – 54 konstatoval, že „*ukládání úhrnné sankce za správní delikt se řídí zásadou absorpční. Její podstata tkví v absorpci sazeb (tedy přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich, což při stejných sazbách pokut znamená, že správní orgán posoudí závažnost deliktu a úhrnný trest uloží podle sazby za nejzávažnější z těchto deliktů (závažnost pak nutno posuzovat především s ohledem na charakter individuálního objektu deliktu, tedy zájem, proti*

*kterému delikt směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno).*“ Správní orgán I. stupně a následně také žalovaný v rozhodnutí vyhodnotil jako závažnější to deliktní jednání žalobkyně, které spočívalo v neinformování o přijetí právními předpisy vymezené potraviny (máku), neboť toto jednání mohlo v případě potraviny nevyhovující normám českého a evropského práva poškodit vysoký počet spotřebitelů, a to právě s ohledem na množství dovezené potraviny. Nutno podotknout, že uvedený závěr žalobkyně žádnou relevantní námitkou nezpochybnila. Její argumentace, že přece nelze očekávat, že by byly udělovány tresty za správní delikty dle zásady sčítací, se soudu jeví jako nesrozumitelná, a to s ohledem na okolnosti případu, z nichž jasně plyne, že ze strany správních orgánů obou stupňů došlo při ukládání sankce k aplikaci zásady absorpce a nikoliv zásady kumulativní (sčítací).

24. Soud nepřisvědčil tvrzení žalobkyně, že cca 42 tun máku je nutno vzhledem k velikosti českého trhu s mákem a jejím tržbám z dovozu této potraviny považovat za množství malé. Souhlasí naopak se žalovaným, jenž v napadeném rozhodnutí přiléhavě konstatoval, že takové množství máku je při běžné obchodní praxi, kdy si spotřebitelské subjekty kupují mák maximálně v řádech jednotek kilogramů ročně, způsobilé v případě, že by žalobkyní přijatá potravinu nevyhovovala stanoveným normám, poškodit řádově desetitisíce spotřebitelů. Předmětné množství již z tohoto důvodu nelze považovat za malé, a bagatelizovat tak závažnost spáchaného správního deliktu. Skutečnost, že hrubý zisk žalobkyně z těchto dvou realizovaných zásilek máku činil cca 42 000 Kč, o množství dovezeného máku nic nevypovídá a nemůže být určující ani pro výměru ukládané sankce.
25. Nedůvodná je též námitka žalobkyně o porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Tuto zásadu je třeba chápat tak, že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. I v tomto směru však soud musel dát za pravdu žalovanému, jenž v napadeném rozhodnutí správně uvedl, že znakem skutkové podstaty správního deliktu vymezeného § 17 odst. 1 písm. j) zákona č. 110/1997 Sb., je samotný akt neoznámení provozu potravinářského podniku, zatímco nevědomost orgánu dozoru o existenci provozovatele potravinářského podniku a s tím spojená nemožnost zařadit takový potravinářský podnik do plánu kontrol znaky skutkové podstaty tohoto správního deliktu nejsou - jedná se o následek jeho spáchání, k němuž lze přihlídnout jako k přitěžující okolnosti, a to zvláště trval-li tento následek po delší dobu, jako tomu bylo v projednávané věci. V daném případě tedy k porušení zásady zákazu dvojího přičítání nedošlo.
26. Není pravdou, že by správní orgán I. stupně dospěl k závěru o nedbalostním jednání žalobkyně, které následně hodnotil v její neprospěch. Soud konstatuje, že oba správní orgány zcela jasně konstatovaly, že v daném případě se jednalo o odpovědnost objektivní a že zkoumání případného zavinění je tak v úvahách o uložení sankce a její výši podružné. V případě závěru o „*podcenění nežádoucích důsledků protiprávního jednání*“ se navíc ze strany správního orgánu I. stupně vůbec nejednalo o hodnocení formy zavinění žalobkyně. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí dovodil, že nelze s jistotou objektivně zjistit, zda se v daném případě jednalo o úmysl nebo nedbalost, tuto skutečnost nicméně shledal bezvýznamnou právě s ohledem na objektivní konstrukci odpovědnosti žalobkyně.
27. Lichá je i námitka žalobkyně, že za polehčující okolnost mělo být považováno to, že její jednání fakticky nevedlo k žádné újmě třetí osoby. Správní orgány totiž předmětnou okolnost za polehčující považovaly a při rozhodování ji zohlednily. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí výslovně uvedl, že „*Ve prospěch účastníka řízení zhodnotil správní orgán I. stupně (navzdory tvrzení odvolatele), že do dne vydání tohoto*

*rozhodnutí nebylo správnímu orgánu známo žádné konkrétní poškození oprávněných zájmů spotřebitele v rovině ekonomické.“ Dále pak k uvedenému konstatoval, že „vzhledem k množství neohlášeného máku a době provozování potravinářského podniku bez oznámení by nebylo ani účelné zkoumat blíže případné konkrétní poškození spotřebitelů. Pokud ale tento potenciální následek zhodnotil pokutující orgán ve prospěch účastníka řízení, není to v rozporu se zásadami správního trestání a tedy chybné.“ Z uvedeného je zjevné, že správní orgán I. stupně žalobkyni namítanou skutečnost jako polehčující okolnost hodnotil a žalovaný tuto jeho úvahu v odůvodnění napadeného rozhodnutí akceptoval.*

28. Stanovení výše pokuty je zpravidla věcí správního uvážení správního orgánu, který sankci ukládá. Správní uvážení přitom obecně podléhá pouze omezenému soudnímu přezkumu, kdy soud toliko zkoumá, zda správní orgán nevybočil z mezí a hledisek stanovených zákonem, jestli jeho uvážení je v souladu s pravidly logického usuzování, zda bylo učiněno na podkladě dostatečně zjištěného skutkového stavu, eventuálně jestli se správní orgán nedopustil zneužití správního uvážení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2014 č.j. 1 As 82/2014-38).
29. V projednávané věci správní orgány obou stupňů při stanovení výše pokuty nepřekročily meze správního uvážení ani tohoto uvážení nezneužily. Úvahy žalovaného ohledně okolností, které vzal v úvahu při stanovení konkrétní výše sankce, resp. při potvrzení výše sankce uložené správním orgánem I. stupně, které jsou srozumitelně popsány v napadeném rozhodnutí, jsou logické, řádně odůvodněné a vycházejí z náležitě zjištěného skutkového stavu věci. Výši žalobkyni uložené pokuty není možné vzhledem k souběhu více správních deliktů, jejich závažnosti a množství přitěžujících okolností označit za nepřiměřenou.
30. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s.ř.s. soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání.
31. Protože žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

### Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 21. dubna 2020

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

Mgr. Martin Kříž v. r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.