



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferfeckého v právní věci

žalobce: **ZAGO s.r.o.**, IČO: 28741846
sídlem Cejl 40/107, Brno

zastoupeného Mgr. Ing. Jiřím Horou, advokátem,
sídlem Moravské náměstí 690/15, Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**,
sídlem Na Františku 32, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2019, čj. MPO-21298/19/31300/31000,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 31. 3. 2019, čj. MPO-21298/19/31300/31000, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, Mgr. Ing. Jiřího Hory, advokáta.

Odůvodnění:

- I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se žalobou podanou dne 30. 5. 2019 a upřesněnou dne 29. 10. 2019 domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2019, čj. MPO-21298/19/31300/31000 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Puncovního úřadu (dále též „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 17. 12. 2018, sp. zn. R-1163/2018-Ko-4(dále též „**Prvostupňové rozhodnutí**“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně žalobci uložil pokutu ve výši 184 000 Kč za přestupky podle § 43 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a) a h) zákona č. 539/1992 Sb., o puncovníctví a zkoušení drahých kovů (puncovní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**puncovní zákon**“).
3. Žalobce v podané žalobě pro případ, že by soud neshledal důvody pro zrušení Napadeného rozhodnutí, žádal, aby soud využil svého moderačního práva podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**s. ř. s.**“) a uloženou pokutu snížil.
4. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 2. 4. 2019.

II. Rozhodnutí žalovaného (Napadené rozhodnutí)

5. Žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nejprve uvedl, že správní orgán prvního stupně při kontrole společnosti Alza, a.s., IČO 270 82 440, dne 3. 8. 2018 zjistil, že mu žalobce, který je dodavatelem uvedené společnosti, neoznámil do 15 dnů od zahájení činnosti zákonem stanovené údaje a dále, že žalobce prodal uvedené společnosti stříbrné zboží bez platného úředního označení. Dále shrnul průběh kontrolního a přestupkového řízení se žalobcem s tím, že žalobce odmítal poskytnout inspektorovi správního orgánu prvního stupně potřebnou součinnost.
6. V odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí uznal žalobce své pochybení, pokud jde o přestupky podle § 43 odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. a) puncovního zákona. Brojil pak především proti výši sankce, přičemž se domáhal přihlédnutí k nedbalostnímu jednání, nižší závažnosti přestupků (administrativní delikt) a k tomu, že jde o první pochybení žalobce, které již bylo napraveno. Zároveň žalobce odmítl, že by se dopustil přestupku neposkytnutí součinnosti podle § 43 odst. 2 písm. h) puncovního zákona. Zjištěný skutkový stav však nerozporoval.
7. Žalovaný s odkazem na pravidla pro ukládání správních trestů podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**přestupkový zákon**“) uvedl, že nejprísněji trestným je přestupek podle § 43 odst. 2 písm. a) puncovního zákona, za nějž lze uložit pokutu až do horní hranice 1 milionu Kč, která v důsledku ukládání pokut za více přestupků podle § 41 odst. 2 přestupkového zákona je zvýšena o polovinu. Jelikož byla žalobci uložena pokuta při dolní hranici zákonné sazby, nemůže jít podle žalovaného o pokutu nepřiměřeně přísnou.
8. Žalovaný v rámci přezkumu Prvostupňového rozhodnutí konstatoval, že porušení zákona žalobcem bylo prokázáno, a pokud jde o neposkytnutí součinnosti, do data vydání Prvostupňového rozhodnutí nebyly požadované doklady (o druhu kovu, ryzosti a hmotnosti šperků) správnímu orgánu prvního stupně žalobcem plně poskytnuty.

9. Ve vztahu k odůvodnění výše uložené pokuty žalovaný uzavřel, že správní orgán prvního stupně správně využil diskreční pravomoc danou mu zákonem.

III. Žaloba

10. Žalobce v žalobě, kterou rozvedl a upřesnil podáním ze dne 29. 10. 2019, nejprve shrnul podstatu přestupků, které jsou mu kladeny za vinu. Tato svá pochybení uznal. Dále však uplatnil čtyři žalobní námitky.
11. Pod **prvním žalobním bodem** namítl, že jeho jednáním nedošlo k naplnění znaků skutkové podstaty přestupku dle § 43 odst. 2 písm. h) puncovního zákona, neboť toto jednání nelze hodnotit jako neposkytnutí potřebné součinnosti a současně nevykazuje potřebnou míru společenské škodlivosti (nebezpečnosti). Žalobce uznal, že na první kontakt ze strany kontrolního orgánu nereagoval, neboť na výzvu neprodleně nekontoval telefonicky inspektora. Vyjádřil však přesvědčení, že to byl naopak inspektor správního orgánu prvního stupně jako úřední osoba, který postupoval v rozporu s právními předpisy, pokud odmítl převzít požadované doklady (desítky stránek listin), které mu žalobce dne 12. 11. 2018 fyzicky předkládal s tím, že žalobci sdělil, že mu tyto podklady má sám naskenovat a poslat datovou schránkou ve lhůtě do 19. 11. 2018. Požadavek inspektora měl žalobce za zjevně nepřiměřený a v rozporu se základními principy správního řízení a veřejné správy jako služby veřejnosti, konkrétně pak § 4 odst. 1 a § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“). Žalobce doplnil, že z časových důvodů nebyl schopen na takto nepřiměřený a neoprávněný požadavek inspektora reagovat. Podklady doložil až v rámci odvolacího řízení. Jednáním žalobce proto podle jeho názoru nebyly naplněny nejméně dva základní formální znaky přestupku podle § 43 odst. 2 písm. h) puncovního zákona, tedy objekt přestupku a jeho objektivní stránka.
12. Jako **druhý žalobní bod** žalobce uvedl, že žalovaný ani správní orgán prvního stupně nepřihlédl při rozhodování o výši sankce ke všem okolnostem, zejména pak k polehčující okolnosti, že žalobce bezprostředně po zjištění pochybení, spočívajících v neoznámení zákonem požadovaných registračních údajů a dále v prodeji 4 ks stříbrného zboží společnosti Alza a.s. bez platného úředního označení, bezodkladně zjednal nápravu a nedostatky odstranil (registrační povinnost splnil nejpozději dne 1. 8. 2018). V odůvodnění sankce podle žalobce zcela absentují úvahy o konkrétní výši ukládané sankce z hlediska kritérií, jež jsou určující pro určení druhu a výměry správního trestu tak, jak jsou vymezeny v § 37 přestupkového zákona. Proto je Napadené rozhodnutí dle názoru žalobce nepřezkoumatelné.
13. Pod **třetím žalobním bodem** tvrdil žalobce, že se žalovaný v Napadeném rozhodnutí nevypořádal dostatečně s odvolacími námitkami týkajícími se zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty a poukazem žalobce na to, že jde o delikty administrativní povahy. Proto je dle názoru žalobce Napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
14. Jako poslední, **čtvrtý žalobní bod** uvedl žalobce, že uloženou pokutu považuje za zcela nepřiměřenou závažnosti protiprávního jednání, jakož i možností a schopností žalobce. V této souvislosti rovněž namítl, že při rozhodování ve skutkově shodném

případě byla uložena ekonomicky nepoměrně silnějšímu subjektu (Alza a.s.) pokuta v podstatně nižší výši (110 000 Kč). Opětovně odkazoval na zjednání nápravy, které provedl. Prodej 4 ks stříbrného zboží společnosti Alza a.s. bez platného úředního označení byl dle tvrzení žalobce v případě této komodity jeho prvním obchodem a tvořil zcela nepodstatnou část jeho činnosti, když odhadovaný čistý zisk z tohoto obchodního případu navíc činil jen cca 400 Kč.

IV. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

15. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 2. 8. 2019 nejprve shrnul dosavadní průběh řízení a zjištění v něm učiněná.
16. Pokud jde o **první žalobní bod** týkající se neposkytnutí součinnosti, žalovaný uvedl, že předložení příslušných dokladů v odvolacím řízení nemá za následek zánik odpovědnosti za přestupek, když příslušný skutek byl dokonán marným uplynutím lhůty stanovené v rámci kontroly.
17. Ve vztahu k **druhému a třetímu žalobnímu bodu** žalovaný konstatoval, že se s odvolacími námitkami žalobce v Napadeném rozhodnutí vypořádal s tím, že ani administrativní ani nedbalostní povaha pochybení nejsou polehčujícími okolnostmi. Nižší závažnost přestupků a první provinění žalobce bylo podle žalovaného zohledněno v tom, že pokuta byla uložena při dolní hranici zákonné sazby.
18. Pokud jde o nepřiměřenost výše pokuty namítanou pod **čtvrtým žalobním bodem**, žalovaný ke srovnání se sankcí uloženou společnosti Alza a.s. (110 000 Kč) uvedl, že žalobce se navíc dopustil ještě dalších dvou přestupků. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu pak žalovaný odmítl, že by uložená pokuta měla likvidační účinky, neboť byla uložena při dolní hranici zákonné sazby. Celkově pokutu ve výši 184 000 Kč považoval žalovaný vzhledem k míře závažnosti přestupků a dalším okolnostem za zcela přiměřenou.
19. Žalovaný proto navrhl žalobu zamítnout jako nedůvodnou.
20. V **replíce** ze dne 3. 9. 2019 žalobce uvedl, že předložení požadovaných podkladů v odvolacím řízení mělo být žalovaným zohledněno ve výši sankce, jakožto následná náprava pochybení. Nadále žalobce rozporoval nepřiměřenost (a vysokou míru represivnosti) výše uložené pokuty, neboť její uložení „*při spodní hranici*“ i při zohlednění námitek žalobce je velmi širokým termínem, do nějž by spadla i pokuta kupříkladu ve výši 40 000 Kč. Jinak žalobce setrval na své argumentaci a uzavřel, že si je svých pochybení vědom, napravil, co bylo možné, a je připraven nést sankční povinnost, přičemž toliko považuje za nepřiměřenou pokutu v jemu uložené výši.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

21. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze

skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Nezjistil přitom vady, k nimž byl povinen přihlédnout z moci úřední. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem souhlasili, resp. jejich souhlas byl v souladu s větou druhou téhož ustanovení presumován. Ve věci ostatně byly s ohledem na dále uvedené dány důvody pro rozhodnutí bez jednání v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

22. Předem vlastního posouzení žalobních námitek soud po vyjádření stran a seznámení se s obsahem správního spisu konstatuje, že žalobce byl potrestán pokutou ve výši 184 000 Kč za souběh tří přestupků podle trestního zákona, a to:
- (i) za porušení povinnosti uložené v § 35 odst. 1 písm. b) téhož zákona spočívající v neoznámení tam uvedených registračních údajů správnímu orgánu prvního stupně do 15 dnů od zahájení činnosti, když tuto povinnost splnil až k 1. 8. 2018, ač již v průběhu roku 2017 dodával zboží z drahých kovů společnosti Alza a.s. [přestupek podle § 43 odst. 1 písm. a)],
 - (ii) za porušení zákazu uloženého v § 38 odst. 1 téhož zákona obchodovat s úředně neoznačeným zbožím, které podléhá trestní kontrole, když společnosti Alza a.s. prodal v Napadeném rozhodnutí specifikované 4 ks neoznačeného stříbrného zboží [přestupek podle § 43 odst. 2 písm. a)] a
 - (iii) za porušení povinnosti uložené v § 41 odst. 1 poslední věta téhož zákona poskytnout zaměstnancům Trestního úřadu při výkonu kontroly potřebnou součinnost, když nereagoval na výzvu kontaktovat kontrolujícího inspektora a následně nedodal vyžádané doklady k 8 485 ks šperků dodaným společnosti Alza a.s., přičemž tuto povinnost žalobce splnil až v rámci odvolacího řízení [přestupek podle § 43 odst. 2 písm. h)].
23. Z hlediska skutkového ani právního není mezi stranami sporu o vině žalobce ohledně prvních dvou přestupků. Žalobce rozporuje skutkové okolnosti a právní posouzení u přestupku spočívajícího v neposkytnutí součinnosti inspektorovi správního orgánu prvního stupně a zejména potom nesprávné a nepřiměřené stanovení výše sankce (obecně svoji odpovědnost za přestupky a povinnost nést s tím související sankci žalobce připouští).
24. Soud rovněž předepisuje, že řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel.
25. Soud v této souvislosti nemohl pominout, že žalobce v podané žalobě v rozhodující míře doslovně zopakoval námitky, které již v průběhu správního řízení uplatnil v podaném odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí. V této souvislosti je třeba podotknout, že jakkoli žalobci v obecné rovině nic nebrání v tom, aby v rámci žalobních bodů zopakoval své argumenty vyjádřené v průběhu řízení před správními orgány, musí vzít v úvahu, že

žalobou napadá právě rozhodnutí o odvolání, které jeho ve správním řízení uplatněné argumenty vypořádává a žalobní body se musí vztahovat právě k obsahu napadeného rozhodnutí, případně k postupu žalovaného správního orgánu při vydání napadeného rozhodnutí (srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2013, čj. 4 As 78/2012 - 125).

26. Pod **prvním žalobním bodem** žalobce namítal, že nedošlo k naplnění znaků skutkové podstaty přestupku, včetně potřebné míry společenské škodlivosti (nebezpečnosti) pro závěr o odpovědnosti žalobce za přestupek dle § 43 odst. 2 písm. h) punčovního zákona spočívající v neposkytnutí součinnosti zaměstnancům Punčovního úřadu. Zároveň však žalobce uznal, že nereagoval na výzvu, obsaženou v protokolu o inspekci ze dne 31. 8. 2018, Sp. zn. R-1163/2018-Ko-1, a to neprodleně kontaktovat tam uvedeného inspektora na tam uvedený telefon nebo e-mail, zaslanou správním orgánem prvního stupně, resp. kontrolním inspektorem. Soud ze správního spisu ověřil, že žalobce učinil první kroky směrem k poskytnutí potřebné součinnosti inspektorovi až v návaznosti na doručení oznámení o zahájení přestupkového řízení ze dne 1. 11. 2018, Sp. zn. R-1163/2018-Ko-3, v jehož závěru byl opětovně vyzván k tomu, aby dotčeného inspektora neprodleně kontaktoval. S ohledem na uvedené nemá soud pochyb o tom, že vina žalobce za spáchání přestupku spočívajícího v nesoučinnosti s inspektorem správního orgánu prvního stupně tím, že neprodleně nereagoval na jemu řádně doručenou výzvu kontaktovat předmětného inspektora obsaženou v označeném protokolu o inspekci, byla jednoznačně prokázána. Termín „neprodleně“ podle přesvědčení soudu nemůže v případě povinnosti provést telefonický či písemný kontakt vůči dotčenému inspektorovi představovat lhůtu dvou měsíců či delší. Soud má tudíž nade vší pochybnost za to, že tato povinnost nebyla žalobcem včas splněna, přičemž ani žalobce netvrdí opak. V tomto ohledu dává soud za pravdu žalovanému v tom, že následné splnění povinnosti součinnosti v průběhu přestupkového řízení již nemá vliv na závěr, zda se posuzovaný skutek stal, neboť tento byl již dokonán tím, že k výzvě správního orgánu prvního stupně žalobce *neprodleně* příslušného inspektora nekontaktoval. Proto také nešlo o trvající přestupek (srov. k tomu rovněž níže). K zjednání nápravy lze pak přihlídnout pouze v rámci úvah o výši sankce. Objektem tohoto přestupku je zájem státu na řádné součinnosti kontrolovaných osob s kontrolním orgánem, resp. úředními osobami, které jeho jménem kontrolu vykonávají, nepřímou pak samotný zájem na funkčnosti a efektivitě státního dozoru v oblasti obchodování s drahými kovy. Soud nemá sebemenších pochyb o tom, že tento objekt byl jednáním žalobce narušen, a že jde o jednání poměrně značně společensky škodlivé, protože nesoučinnost dozorovaných osob s orgánem dozoru ztěžuje či dokonce znemožňuje odhalování dalších protiprávních jednání v oblasti jejich dozorové působnosti. Potud, pokud jde o závěr o odpovědnosti žalobce za přestupek podle § 43 odst. 2 písm. h) punčovního zákona ve vztahu k jednání předcházejícímu zahájení přestupkového řízení s žalobcem, nemá soud, co by žalovanému vytknul.
27. Žalobce se však ve své obraně po stránce skutkové soustředil na to, že se nemohl nesoučinnosti dopustit, jestliže inspektor kladl žalobci nepřiměřené požadavky v rozporu se základními zásadami správního řízení, když údajně odmítl převzít doklady o obchodech,

kteřé měl žalobce fyzicky u sebe na schůzce s inspektorem dne 12. 11. 2018. Žalobce následně svolil s požadavkem inspektora, že mu tyto podklady naskenuje a pošle datovou schránkou ve lhůtě do 19. 11. 2018. Tuto lhůtu pak z časových důvodů nedodržel a požadované podklady doložil až v rámci odvolacího řízení. Strany se pak rozcházejí ve skutkových detailech, motivech a hodnocení vzájemné komunikace ohledně požadovaných podkladů týkajících se 8 485 ks šperků dodaných společností Alza a.s. žalobcem. Správní orgán prvního stupně především měl požadovat informace o druhu kovu, ryzosti a hmotnosti těchto šperků.

28. Soudu v návaznosti na popsané žalobní námítky neuniklo, že v tomto ohledu jsou mezi stranami sporné otázky týkající se zcela jiného „nesoučinnostního“ skutku, než pro který bylo přestupkové řízení zahájeno.
29. Jak se podává ze samotného oznámení o zahájení přestupkového řízení ze dne 1. 11. 2018, v době před zahájením přestupkového řízení spočívalo protiprávní jednání žalobce v tom, že – bez dalšího – nekontaktoval přes doručenou výzvu příslušného inspektora. Nic dalšího nemusel žalobce plnit; teprve po tomto kontaktu by se pravděpodobně dozvěděl, jaký druh informací, případně jiný konkrétnější druh součinnosti po něm inspektor požaduje. Jak bylo uvedeno výše, tento skutek byl již dokonán tím, že žalobce nekontaktoval příslušného inspektora *neprodleně* po obdržení protokolu o inspekci ze dne 31. 8. 2018. Naproti tomu teprve ode dne 12. 11. 2018 žalobce věděl, že po něm správní orgán prvního stupně, resp. příslušný inspektor žádá konkrétní informace ohledně 8 485 ks šperků dodaných společností Alza a.s., a to *ve lhůtě do 19. 11. 2018*. Rovněž za nevyhovění této výzvě kontrolního orgánu byl však žalobce postihnut Prvostupňovým rozhodnutím, aniž by ale ohledně tohoto, podle přesvědčení soudu odlišného skutku bylo zahájeno přestupkové řízení.
30. Zdejší soud v této souvislosti pro úplnost odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, čj. 10 Afs 145/2019 - 57, v němž kasační soud k otázce identifikace skutku při správním trestání shrnul: *„Je jistě pravda, že „vymezení skutku, pro který je řízení zahájeno, musí mít určitý stupeň konkretizace, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno“ (rozsudek ze dne 20. 11. 2003, čj. 5 A 73/2002-34, věc STAMP-ELZET). Krajský soud i žalobkyně mají jistě pravdu, že zásady trestního procesu jsou přiměřeně aplikovatelné i na poli správního trestání. Tyto zásady vyžadují, aby „skutek, o kterém je rozhodováno v rozhodnutí o uložení sankce, byl totožný se skutkem, pro který bylo zahájeno řízení“ (rozsudek ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 Afs 53/2010-420, věc T-Mobile). Ovšem třeba zdůraznit, že „na samém počátku řízení není možné jeho předmět zcela přesně vymezit. V této fázi má správní orgán pouze informace plynoucí z jeho postupu před samotným zahájením správního řízení a z případných vnějších podnětů. Nicméně předmět jakéhokoliv zahajovaného řízení (a pro oznámení o zahájení správně-trestního řízení to platí zvláště) musí být identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit“ (rozsudek ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS, věc PHARMOS a další, bod 54).*

Mezi skutkem, pro který je „sdělováno obvinění“, a skutkem, za který je pak adresát sankčního rozhodnutí trestán, nemusí existovat po stránce skutkové naprostý soulad, neboť v průběhu řízení mohou některé dílčí skutečnosti teprve vyplynout najevo, či může jinak dojít ke korektuře původních skutkových předpokladů. Pokud však je v průběhu řízení zjištěn určitý aspekt jednání, který „obviněnému“ dosud nebyl vytýkán a vede-li toto nové dílčí skutkové zjištění k rozšíření právní kvalifikace postihovaného jednání, je nutno přistoupit k „rozšíření obvinění“, a poskytnout tak stíhané osobě právo přizpůsobit této nové skutečnosti svou obhajobu (viz již cit. rozsudek 5 Afs 53/2010, T-Mobile).“

31. Obdobně pak Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 17. 2. 2016, čj. 1 As 237/2015 - 31, uvedl, že „[s]právní orgán může v průběhu řízení zahájeného z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedojde-li tímto úkonem k žádné procesní újmě na straně účastníků řízení. Upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení. Správní orgán musí s upřesněním předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 – 541, publ. pod č. 2119/2010 Sb. NSS, body 53 - 59).“
32. S ohledem na stanovené lhůty ke plnění povinnosti součinnosti se přitom podle přesvědčení soudu v projednávané věci nemohlo jednat ani o trvalý přestupek. Nicméně, i kdyby soud hypoteticky připustil, že projednávaný skutek má charakter trvalého přestupku ve smyslu § 8 přestupkového zákona (tj. spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu) a že došlo pouze ke konkretizaci původní výzvy k součinnosti, podle ustálené judikatury správních soudů vztahující se ke správnímu trestání dochází okamžikem zahájení přestupkového řízení k ukončení takového skutku, přičemž protiprávní jednání, k němuž dojde po tomto okamžiku, je již třeba posuzovat jako nový skutek. Časové vymezení obou skutků je pak zásadně rozdílné, přičemž předělem je právě datum doručení oznámení o zahájení přestupkového řízení obviněnému. Od tohoto okamžiku také začíná běžet prekluzivní lhůta pro zánik odpovědnosti za jednání tomuto okamžiku předcházející. Jak se totiž podává z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, čj. 9 As 101/2010 -101: „Podle těchto zásad pro pokračující, trvající a hromadné trestné činy, jakožto jiné než jednorázové formy páčání trestných činů, je mezníkem, který ukončuje jeden takovýto trestný čin od dalšího, sdělení obvinění. „Rozhodující je okamžik, kdy podezřelému bylo obvinění skutečně sděleno (okamžikem sdělení obvinění se po novele trestního řádu provedené zákonem č. 265/2001 Sb. rozumí z hlediska zahájení trestního stíhání podle § 160 odst. 1, 2 TrŘ až okamžik doručení usnesení o zahájení trestního stíhání obviněnému)“; viz Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, s. 128 – 129, shodně též Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 139 – 141.“ Ani z tohoto eventuálního pohledu by tak postup žalovaného neobstál.
33. V posuzovaném případě tak s ohledem na výše uvedené nebyla nade vší pochybnost totožnost skutku zachována. Správní orgán prvního stupně do popisu skutku spadajícího pod právní kvalifikaci podle § 43 odst. 2 písm. h) puncovního zákona ve výroku Prvostupňového rozhodnutí zahrnul též jednání vymezené „...a následně aby dodala

[rozuměj žalobce, pozn. soudu] *vyžádané doklady k prodaným 8.485 ks šperků*“, přičemž žalovaný tento přístup Napadeným rozhodnutím aproboval, když ve vztahu k tomuto přestupku v jeho odůvodnění uvedl: *„Pokud jde o otázku součinnosti, pak nelze než konstatovat, že do okamžiku vydání rozhodnutí společnost [rozuměj žalobce, pozn. soudu] nepředložila Puncovnímu úřadu úplné doklady, které by obsahovaly veškeré potřebné údaje, tj. druh kovu, ryzost a hmotnost šperků.“* Žalobce byl tedy shledán vinným z jednání, pro které nebylo přestupkové řízení zahájeno, resp. byl Prvostupňovým rozhodnutím postihnut za skutek, aniž by byl v průběhu řízení předmět řízení o tento skutek rozšířen a žalobci tak byl poskytnut prostor se k tomuto předmětu řízení vyjádřit a případně předeštit již ve správním řízení argumenty na svou procesní obranu. Takto šířeji konstatovaná otázka viny žalobce se pak zřejmě promítla nejen v možnosti žalobce účinně hájit svá práva v řízení, ale především ve výši uložené pokuty.

34. Protože žalovaný, resp. již správní orgán prvního stupně formálně procesně relevantním způsobem nerozšířil předmět přestupkového řízení (nerozšířil „obvinění“) o skutek spočívající v nesoučinnosti žalobce s orgánem dozoru ohledně dokladů o špercích prodaných společností Alza a.s., zatížil řízení podstatnou vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé a nutnost jeho zrušení. Tato vada přitom soudu zprostředkovaně brání nejen v posouzení důvodnosti té části žalobní argumentace zpochybňující naplnění znaků skutkové podstaty předmětného přestupku skutkem spočívajícím v nedodání podkladů k nové výzvě ve lhůtě do 19. 11. 2018, ale i v posouzení opodstatněnosti žalobních námitek, jimiž žalobce brojí proti výši uložené pokuty.
35. Proto soud k první žalobní námitce uzavírá, že sice má za bezpochyby prokázanou skutečnost, že žalobce neposkytl inspektorovi správního orgánu prvního stupně potřebnou součinnost, když neprodleně nereagoval na původní výzvu správního orgánu prvního stupně obsaženou v protokolu o inspekci; v tomto ohledu je žalobní námitka nedůvodná. Na druhou stranu, pokud jde o žalobní argumentaci směřující do jednání po zahájení přestupkového řízení a nevyhovění požadavku správního orgánu prvního stupně stran předložení dokladů ke šperkům prodaným žalobcem společností Alza a.s., je soud nucen konstatovat, že o tomto skutku nebylo přestupkové řízení zahájeno, nebyl tudíž řádně procesně projednán a soudní přezkum správnosti jeho hodnocení ze strany žalovaného a správního orgánu prvního stupně by tak byl předčasný.
36. Soud následně přistoupil ke společnému posouzení **druhého až čtvrtého žalobního bodu**, které směřují do výše uložené pokuty. Předem zdůrazňuje, že logickým následkem zrušení rozhodnutí z důvodu, že o jednom ze skutků, který byl žalobci kladen přezkoumávanými správními rozhodnutími za vinu, nebylo řádně rozhodnuto, je rovněž nejistota ohledně správného stanovení, resp. odůvodnění výše sankce. Pokud by k uvedenému skutku nebylo, resp. nemohlo být přihlíženo, bylo by třeba uvedenou okolnost nepochybně odpovídajícím způsobem promítnout do výše uložené pokuty, jež by měla být přiměřeně snížena. Na druhou stranu nicméně není vyloučeno ani to, že správní orgány předmět přestupkového řízení po vrácení věci soudem procesně správným způsobem rozšíří, spáchání přestupku v nově vymezeném rozsahu žalobci prokáží a uložení pokuty v dosavadní výši odpovídajícím způsobem odůvodní.

37. Soud v této souvislosti podotýká, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení žalovaného, které podléhá přezkumu ze strany správních soudů pouze v tom směru, zda žalovaný správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS). Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z těchto skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Tento závěr samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli. I při volném správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platicími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 8 Afs 85/2007 - 54). Soud tedy při přezkoumávání správního rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, čj. 4 As 47/2004 - 87).
38. Z konstantní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v tomto směru konkrétněji plyne, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán se při ukládání trestu (tj. v tomto případě pokuty) musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, čj. 8 As 17/2006 - 78). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 105/2002 Sb. ÚS, č. 405/2002 Sb., nebo ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 36/2004 Sb. ÚS, č. 299/2004 Sb.]. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce.

39. Jelikož není otázka skutkového základu, a tudíž viny žalobce postavena na jisto, může se soud nyní vyjádřit pouze k některým relativně dobře oddělitelným dílčím námitkám žalobce směřujícím k sankci, která mu byla uložena. Nemůže například posoudit, nakolik správně byla celkově vyhodnocena závažnost vytýkaného jednání, včetně všech relevantních polehčujících a přitěžujících okolností.
40. S výše uvedenou výhradou, že skutková zjištění nemusí být konečná, pak na druhou stranu soud neshledal, že by odůvodnění sankce bylo nepřezkoumatelné, ať již pro absenci úvah o konkrétní výši ukládané sankce z hlediska kritérií, jež jsou určující pro určení druhu a výměry správního trestu, nebo pro nevypořádání se s námitkami uplatněnými žalobcem v odvolání. Byť jsou obě správní rozhodnutí v otázce stanovení sankce relativně stručná, soud má za to, že obsahují jasné, srozumitelné a logické úvahy o tom, k jakým skutečnostem správní orgány při stanovení sankce v rámci jim svěřeného správního uvážení přihlédly a jak se s námitkami žalobce vypořádaly. Soud připomíná, že požadavky na odůvodnění druhu a výměry správního trestu, určení povahy a závažnosti přestupku i polehčující a přitěžující okolnosti uvedené v § 37 až 40 přestupkového zákona mají demonstrativní povahu a rozhodně je správní orgán nemusí aplikovat všechny, případně zdůvodňovat, proč některé z nich (zpravidla z povahy projednávané věci) nepoužil. Žalovaný přihlédl k následnému zjednání nápravy žalobcem, i k tomu, že jde o prvopachatele jednajícího nedbalostně, nicméně správně konstatoval, že to nic nemění na tom, že žalobce přestupek spáchal a je za něj odpovědný. Žalovaný v Napadeném rozhodnutí rovněž správně zdůvodnil použití absorpční zásady s prvky asperace podle § 41 přestupkového zákona.
41. I když čistě z matematického hlediska lze s žalovaným souhlasit, že pokuta byla uložena *při spodní hranici zákonné sazby*, rozhodně ji soud nemůže bez dalšího považovat za nízkou. Je však třeba přisvědčit i žalobci, že do tohoto „pásma“ může zároveň spadat jak pokuta dvojnásobná, tak sankce řádově nižší. S ohledem na to, že soud Napadené rozhodnutí ruší, správní orgány se v novém řízení budou muset znovu zabývat všemi kritérii pro uložení sankce a řádně odůvodnit, proč uložily pokutu v konkrétně stanovené výši.
42. Soud se rovněž neztotožňuje s námitkou, že by deliktní jednání žalobce mělo zásadně administrativní povahu. Nejde sice o přestupky, jimiž by samo o sobě byla žalobcem komukoli páchána újma (nebo by si jimi žalobce zajistil podstatné obohacení), ale ignorování, byť nedbalostní, základních zákonných požadavků v oblasti obchodování s drahými kovy, jichž se žalobce dopustil (tj. řádně se jako nový účastník tohoto trhu neidentifikoval orgánu dozoru, nereagoval na jeho výzvu k součinnosti a prodal jinému úředně neoznačené výrobky z drahého kovu), jednoznačně oslabuje efektivitu výkonu státního dozoru a veřejný zájem na dodržování relativně přísných pravidel v oblasti podnikání, která je náchylná na existenci falešného zboží a komodit.
43. Soud neshledává bez dalšího ničeho problematického ani v tom, že ekonomicky nepoměrně silnějšímu subjektu (Alza a.s.) byla příslušnými orgány uložena pokuta v nižší výši (110 000 Kč) než žalobci. Tento subjekt nebyl, na rozdíl od žalobce, poškozen za

nesoučinnost s orgánem dozoru, kterýžto přestupek má s ohledem na stejnou výši horní hranice pokuty obdobnou typovou závažnost jako obchodování s úředně neoznačeným zbožím

44. Pokud pak v neposlední řadě žalobce nepřímou v souvislosti s tvrzenou nepřiměřeností pokuty namítá i její likvidační výši, Městský soud v Praze připomíná, že v průběhu přestupkového řízení tuto námitku nevzněl ani nedoložil svými majetkovými poměry. Podle správními soudy široce akcentovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008 - 133 vychází správní orgán při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem. K pasivitě žalobce považuje soud za výstižné připomenout názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedený ve shora odkazovaném usnesení, podle něž „[b]ude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení).“.
45. Jak již soud uvedl ve svém usnesení ze dne 24. 6. 2019, čj. 10 Af 26/2019- 30, o nepřiznání odkladného účinku žalobě, bylo procesní povinností žalobce, aby svá obecná tvrzení poukazující na možné důsledky výkonu Napadeného rozhodnutí na existenci jeho podnikatelské činnosti konkretizoval, detailně specifikoval své majetkové poměry, označil aktuální závazky z uzavřených smluv, specifikoval výši závazků spojených s úhradami mezd a povinných odvodů, popsal aktuální a předpokládaný stav hospodaření, stav pohledávek a závazků a svá tvrzení současně prokazoval předložením relevantním důkazních prostředků. Žalobce tak ovšem v potřebném rozsahu neučinil a obecná tvrzení o nenahraditelné újmě blíže nerozvedl a nedoložil. Za takové tvrzení a důkazní prostředky přitom soud nemohl v žádném případě považovat obsah žalobcem bez další konkretizace předloženého daňového přiznání a účetních výkazů žalobce za zdaňovací období roku 2017. Z nich totiž podle přesvědčení soudu v žádném ohledu neplyne, že by majetkové poměry žalobce úhradu vyměřené pokuty bez dalšího vylučovaly. Naopak z nich vyplývá, že společnost žalobce je dlouhodobě při své činnosti v nezanedbatelném zisku přesahujícím pravidelně ročně částku 1 mil. Kč při obratu mezi cca 15 – 20 mil. Kč. Citelnost pokuty je pak jejím imanentním znakem, jinak by nesloužila svému účelu jakožto trestu za spáchané protiprávní jednání.

46. Pouze do kontextu soud uvádí, že nahlédnutím do dálkově přístupné Sbírky listin veřejného rejstříku¹ zjistil, že od svého vzniku v roce 2011 do ní neuložil žalobce žádnou účetní závěrku, tudíž soustavně neplní tuto povinnost stanovenou mu příslušnými právními předpisy v oblasti účetnictví. Nemůže tudíž očekávat, že by příslušné orgány mohly mít z úřední povinnosti možnost reálně ověřit jeho majetkovou situaci.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

47. Se zřetelem ke shora uvedeným skutečnostem zdejšímu soudu tudíž nezbylo, než Napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. V něm žalovaný zohlední závěry vyslovené výše v bodech 27 až 35 a 41 tohoto rozsudku.
48. Žalovaný (případně na základě jeho instrukce správní orgán prvního stupně) musí, pokud jde o skutek spočívající v neposkytnutí dokladů žalobcem správnímu orgánu prvního stupně ohledně 8 485 ks šperků, které žalobce prodal společnosti Alza a.s., buď (i) o tento skutek rozšířit předmět přestupkového řízení, který byl vymezen v oznámení o zahájení přestupkového řízení ze dne 1. 11. 2018, a umožnit tím žalobci, aby se k tomuto jednání, které je mu kladeno za vinu mohl vyjádřit, jeho případné námitky řádně vypořádat a zjištěné skutkové okolnosti zahrnout do nového rozhodnutí o vině i správním trestu, nebo (ii) tento skutek z meritorního rozhodnutí o přestupku vypustit a přiměřeně tomu snížit pokutu uloženou žalobci, kterou odpovídajícím způsobem odůvodní.
49. Právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
50. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu představuje zaplacený soudní poplatek ve výši celkem 3 000 Kč, náklady za zastoupení advokátem za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci, sepsání žaloby a replika) a 3 režijní paušály po 300 Kč, podle § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, celkem tedy 10 200 Kč, zvýšených o 21% DPH. Celková výše přiznaných nákladů tak činí 15 342 Kč.

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

¹ <https://or.justice.cz/ias/ui/vypis-sl-firma?subjektId=41193>

den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Praze dne 29. září 2020

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu