



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobce: **AgriStar – agrochemicals s.r.o.**, se sídlem Liboš 98, Štěpánov, zastoupeného JUDr. Pavlem Brachem, advokátem se sídlem Klapálkova 3132/4, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 67/17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 8. 2015, č. j. 35255/2015-MZE-17221, sp. zn. 15VD23326/2015-17221,

t a k t o :

- I.** Žaloba **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I.

Vymezení věci

Žalobce se včasné podanou žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“ či „soud“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým bylo výrokem 1. změněno rozhodnutí Ústředního

kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 4. 6. 2015, č. j. UKZUZ 054938/2015, sp. zn. SZ UKZUZ 028365/2015/0613 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“) tak, že část výroku prvostupňového rozhodnutí ukládající povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000 Kč se zrušuje, a výrokem 2. se zbytek výrokové části prvostupňového rozhodnutí potvrzuje. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci dle ustanovení § 79g odst. 2 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o rostlinolékařské péči“), uložena pokuta ve výši 200.000 Kč za správní delikt podle ustanovení § 79 odst. 1 písm. n) zákona o rostlinolékařské péči pro nedodržení ustanovení čl. 28 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. 10. 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS, ke kterému došlo v souvislosti s uvedením na trh nepovoleného přípravku na ochranu rostlin označeného obchodním názvem Klopypyr 300 SL, evidenčním číslem povolení 3429-3D/2, číslem šarže 8F00154622, datem výroby 05-12, datem expirace 05-14, ve velikosti balení 5 l láhev PET, v celkovém množství 1440 litrů; předmětný přípravek byl v druhém čtvrtletí roku 2013 uveden na trh dle hlášení ze dne 3. 6. 2013 v množství 1440 litrů a dne 8. 4. 2014 dodán žalobcem společností ZEMKO Kožlí a.s. v množství 10 litrů. Dále správní orgán I. stupně žalobci uložil dle ustanovení § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), povinnost uhradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1.000 Kč.

II.

Obsah žaloby

Žalobce především namítal, že správní řízení bylo zahájeno v rozporu se správním řádem, a tudíž rozhodnutí vydaná v rámci tohoto řízení jsou nezákonná. V posuzovaném případě nedošlo k doručení oznámení o zahájení správního řízení žalobci jakožto účastníku řízení ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu, nýbrž bylo doručeno pouze JUDr. Pavlu Brachovi dne 3. 4. 2015, přičemž tento nebyl k tomuto datu jeho zplnomocněným právním zástupcem. Nedisponoval plnou mocí opravňující ho k zastupování žalobce ve správním řízení, a to k okamžiku zahájení správního řízení jeho oznámením. Oznámení o zahájení správního řízení nelze doručovat advokátovi účastníka řízení, pokud správní orgán I. stupně nemá postaveno najisto, že jej advokát konkrétně v tomto správním řízení zastupuje. Nelze automaticky považovat advokáta za „poštovního doručovatele“ v této konkrétní věci s tím, že je správnímu orgánu I. stupně z úřední činnosti známo, že tento advokát žalobce pravidelně a opakovaně zastupuje v těchto a podobných věcech. Jedinou výjimkou je situace, pokud by plná moc byla u správního orgánu založena pro všechna řízení podle ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Zástupce žalobce jej však nikdy nezastupoval ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Na věci nemění nic ani skutečnost, že žalobce jednou vydal pro zástupce generální plnou moc. Ta je sice svým vymezením neomezená, což však neznamená nic jiného, než že ji lze použít pouze tehdy, pokud tak stanoví ta která konkrétní dohoda o plné moci. Pokud tedy správní orgán nemá k dispozici plnou moc udělenou podle ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, platí, že zastoupení účastníka řízení vůči správnímu orgánu nastává až dnem, kdy na základě vůle zastoupeného zástupce podle ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu prokáže své oprávnění jednat v té které věci. Do té doby musí správní orgán jednat toliko s osobou účastníka řízení.

Žalobce ani jeho zástupce doposud jakkoliv neprojevili vůli k tomu, aby jej zastupoval v neurčitěm počtu řízení s určitým předmětem a už vůbec ne bez omezení v budoucnosti. U správního orgánu I. stupně taková plná moc dle ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, neexistuje. Žalobce rovněž ve smyslu ustanovení § 34 odst. 4 správního řádu nežádal o uznání úkonu zástupce žalobce, spočívajícího v přijetí oznámení o zahájení správního řízení, a proto je třeba mít za to, že ke kvalifikovanému a právně aprobovanému doručení oznámení o zahájení daného řízení nedošlo. Zástupce žalobce nebyl nikdy ani určen opatrovníkem pro doručování, tudíž ani z tohoto hlediska neexistoval právní titul k oprávnění zástupce přijmout oznámení o zahájení správního řízení. Z prohlášení jednatele žalobce ze dne 29. 10. 2013, na něž správní orgány poukazují, poté není vůbec patrné, že by tímto byla udělena jeho zástupci plná moc, čeho konkrétně se měla týkat a že by mělo jít o nyní řešené správní řízení.

Žalobce dále namítal, že správní orgán jednal v rozporu se zásadou na spravedlivý proces. Ohledně stejného přípravku totiž zahájil nové správně deliktní řízení, přičemž však již jiné řízení ve věci téhož přípravku (avšak jiné šarže) ve vzájemné časové blízkosti zahájil, a i rozhodnutím ze dne 16. 12. 2014, č. j. UKZUZ 098213/2013, skončil. Správní orgán I. stupně tedy pochybil, pokud o jeho správních deliktech týkajících se téhož přípravku nerozhodoval ve společném řízení. Žalobce je toho názoru, že by správní orgány měly rozhodovat v souladu se zásadou účelnosti, hospodárnosti a zásadou absorpční. Analogicky je poté třeba ohledně správních deliktů užít ustanovení § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., přestupkového zákona (dále jen „přestupkový zákon“). Správní orgány vadným postupem jednaly rovněž mj. v rozporu se zásadami trestními řízení, které jsou podpůrně aplikovatelné ve správních řízeních deliktního charakteru. Správní orgán I. stupně měl obě řízení sloučit a rozhodnout jedním rozhodnutím s případně jednou uloženou sankcí. Postup správního orgánu I. stupně však pro žalobce znamenal to, že byl mnohem přísněji potrestán, než kdyby se ohledně jeho deliktního jednání týkajícího se téhož přípravku vedlo jediné a společné řízení (obdobně jak je tomu v řízeních jiných osob). V této souvislosti odkázal na nepřiměřeně přísnou výši pokuty, neboť každou věc týkající se přípravku Klopyp 300 SL správní orgán I. stupně zjišťoval separátně a každou hodnotil se stejnou mírou ohledně závažnosti protiprávního jednání, přičemž každou viděl stejně závažně. Takové hodnocení by však při použití zásady absorpce sankčních sazeb nebylo správné, neboť by závažnost musela být za situace vedení jednoho řízení jen mírně zvýšena.

Žalobce dále namítal, že správní orgán I. stupně nedostatečně zdůvodnil, proč byla stanovena pokuta ve výši 200.000 Kč, resp. ve výši 250.000 Kč, když 50.000 Kč měl správní orgán I. stupně od výše pokuty údajně odečíst v souladu se zásadou absorpční. Takové uplatnění zásady absorpční přitom není možné, a to např. z důvodu, že nelze odečítat určitou částku od pokuty, která dosud nebyla udělena, při teoretické možnosti uložit pokutu v rozmezí 0 – 1 000 000. Rovněž konečná výše pokuty vzhledem ke všem okolnostem neodpovídá hlediskům pro její uložení. Správní orgán I. stupně totiž nepřihlédl k tomu, že k datu vydání napadeného rozhodnutí nebyly zjištěny a prokázány žádné škodlivé následky použití předmětných přípravků či rizika jeho použití. Z rozhodnutí správních orgánů není ani zřejmé, jakým způsobem správní orgán I. stupně pokutu ukládal. Správní orgán I. stupně nadto ani nestanovil, z jakého důvodu nepostačuje uložit pokutu nižší.

Žalobci dále není zřejmé (z oznámení o zahájení řízení a z rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného), čeho konkrétně se měl dopustit. Výrok prvostupňového rozhodnutí je velmi neurčitý a není z něj patrné, čeho se měl dopustit a za co je trestán. Žalobce tedy v tomto výroku postrádá jasné a určité vymezení skutku, aby skutek nebylo možné v budoucnu zaměnit s jiným skutkem. Není rovněž zřejmé, v čem byla podstata vady přípravku Klopypyr 300 SL a kdy ke spáchání správního deliktu mělo dojít (a to minimálně pro zjištění, kdy poprvé začala plynout lhůta určující zánik práva na uložení pokuty ve smyslu ustanovení § 79i odst. 4 zákona o rostlinolékařské péči). Zcela nepřijatelná je argumentace žalovaného ohledně této námitky, neboť toliko odkázal na dopis ze dne 16. 7. 2014, v němž mu byly podrobně popsány výsledky analýz přípravku. Dle žalobce nelze, aby jej žalovaný s touto námitkou odkázal na prostudování výsledků analýz předmětného přípravku, aniž by se s touto námitkou jakkoliv vypořádal.

Na podporu svých tvrzení ohledně nepřiměřené výše pokuty žalobce odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá potřeba aplikovat obecné zásady trestní i na deliktní řízení (rozsudky ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135, ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008-67, či ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62). V této souvislosti žalobce poukázal na ustanovení § 39 odst. 1 trestního zákoníku. Žalobce je přesvědčen, že správní orgán I. stupně při určování výše pokuty k dikci tohoto ustanovení nepřihlížel. Správní orgán I. stupně rovněž nezohlednil, že nejvýchovnějším momentem je uložení sankce po spáchání správního deliktu a nikoliv samotná výše sankce. V posuzovaném případě se jednalo o exemplární potrestání. Pokuta ve výši 200.000 Kč je pro žalobce znatelně a nepřiměřeně ochromující a nejedná se o přiměřený zásah do jeho podnikatelské činnosti. Uložená pokuta pak neodpovídá ani zdaleka míře provinění, kterého se měl dopustit, neboť k datu vydání napadeného rozhodnutí nebyly zjištěny příčinné souvislosti mezi sankcionovaným jednáním a škodlivými následky. Správní orgán I. stupně mu proto nemohl uložit pokutu v takové výši, a to i s přihlédnutím ke skutečnosti, že se jedná o druhé potrestání.

III.

Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve vyjádření předně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť žalobní námitky se v zásadě kryjí s odvolacími námitkami a navrhl zamítnutí žaloby.

K žalobní námitce, týkající se doručení oznámení o zahájení správního řízení, žalovaný uvedl, že správní orgán I. stupně při doručování oznámení o zahájení správního řízení vycházel z plné moci udělené žalobcem dne 10. 12. 2012 JUDr. Pavlu Brachovi, advokátovi, přičemž tato generální plná moc byla u správního orgánu I. stupně uložena již před začátkem samotného řízení. Současně měl správní orgán I. stupně k dispozici výslovné prohlášení jednatele žalobce, Ing. M., ze dne 29. 10. 2013, z něhož vyplývá, že tato plná moc platí i pro další komunikaci s úřadem. Toto prohlášení bylo součástí protokolu o nahlížení do spisu v souvisejícím správním řízení vedeném též podle zákona o rostlinolékařské péči. Bylo tedy zcela legitimní, pokud správní orgán I. stupně od počátku doručoval právnímu zástupci žalobce. V posuzované věci však žádný projev vůle žalobce směřující ke zproštění zvoleného zástupce zastupováním učiněn nebyl. Na tom nic nemění ani fakt, že spolu s prvním podáním žalobce ve věci ze dne 13. 4. 2015 byla znovu doložena další plná moc, tentokrát dle

ustanovení § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu, přičemž by se znovu jednalo o plnou moc pro stejného zástupce. Ani sám žalobce přitom nezpochybňuje, že zvolený právní zástupce jednal v jeho zájmu, či že by písemnosti nedorazily do jeho sféry působnosti.

K námitce žalobce, týkající se odůvodnění výše pokuty ve vazbě na (ne)zjištěné následky, žalovaný uvedl, že s ohledem na formulaci skutkové podstaty daného správního deliktu není třeba tyto škodlivé následky vůbec prokazovat. Již samotný fakt uvedení nepovolených přípravků na trh znamená riziko pro zdraví lidí a životní prostředí a tudíž je sankcionováno samo o sobě, nikoli ve vazbě na zjištěné následky. Nezjištění škodlivých následků nepředstavuje takovou polehčující okolnost, která by odůvodňovala pouze symbolický postih.

K námitce žalobce brojící proti neurčitosti výroku oznámení o zahájení řízení, prvostupňového a napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že v oznámení o zahájení řízení byl skutek popsán sice rámcově, avšak dostatečně a nezaměnitelně tak, aby bylo zřejmé, co je předmětem řízení. Výsledky analýz a další podklady (žalobci známé) pro vydání rozhodnutí byly v napadeném rozhodnutí zmíněny pouze k doložení faktu, že žalobce nemohl mít jakékoli pochybnosti o tom, co bylo předmětem řízení.

Žalovaný žalobci nepřisvědčil ani v jeho tvrzení ohledně nepřiměřenosti výše uložené pokuty a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž provedl zhodnocení jeho ekonomické situace z veřejně dostupných dat. Dospěl přitom k závěru, že s ohledem na vývoj jeho hospodářských výsledků nelze uloženou pokutu hodnotit jako znatelně a nepřiměřeně ochromující, ale naopak přiměřenou jeho majetkovým poměrům.

IV.

Posouzení věci krajským soudem

Žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního – dále jen „s.ř.s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.) a jde o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).

Napadené rozhodnutí žalovaného krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 1, § 65 a následujících s.ř.s. v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).

Krajský soud v Brně dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Soud při svém rozhodování vyšel z následujících skutečností, úvah a závěrů.

Zdejší soud se v nyní řešené věci v podstatě ztotožnil s právním hodnocením podaným žalovaným v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Na argumentaci žalovaného pak soud výslovně odkazuje též vzhledem k obsahové podobnosti odvolacích a žalobních námitek.

K námitce žalobce vztahující se k otázce účinného zahájení správního řízení, zastoupení žalobce advokátem JUDr. Pavlem Brachem a zákonnosti doručování oznámení o zahájení správního řízení považoval soud nejprve za nezbytné shrnout podstatné skutečnosti, jež vyplynuly z obsahu správního spisu.

Součástí spisového materiálu správního orgánu I. stupně je plná moc datovaná dnem 10. 12. 2012, v níž žalobce jako zmocnitel zmocňuje advokáta JUDr. Pavla Bracha (zapsaného od 1. 1. 2013 v seznamu advokátů vedeném u ČAK pod č. 14672), aby v jeho zastoupení při jednání s fyzickými a právnickými osobami, soudy, notáři, exekutory, rozhodci, správními orgány a dalšími státními nebo jinými orgány činil jeho jménem veškeré potřebné úkony, a to včetně přijímání doručovaných písemností. Plná moc byla udělena mj. v rozsahu správního řádu, a to s účinností ode dne 1. 1. 2013 – tedy ode dne zápisu JUDr. Pavla Bracha do seznamu advokátů vedeného u ČAK, přičemž je v ní v této souvislosti uvedeno, že je vázána na výkon advokacie zmocněncem. Plná moc je podepsána jednatelem žalobce, Ing. M. M., a k podpisu je připojen také otisk razítka žalobce.

Krajský soud k tomu uvádí, že tato plná moc založená ve správním spise byla přílohou podání žalobce, a to konkrétně jeho vyjádření k oznámení o zahájení řízení ze dne 13. 4. 2015. V žádné jiné části správního spisu, a to především v části časově předcházející takto doložené plné moci žalobcem, se plná moc udělená JUDr. Pavlu Brachovi nenachází. Správní orgán I. stupně, jakož i žalovaný, však svůj postup zdůvodňují tím, že plná moc pro JUDr. Pavla Bracha ze dne 10. 12. 2012 (dle jejich vyjádření úředně ověřená generální plná moc) byla u správního orgánu uložena již před začátkem samotného řízení, ačkoliv pro toto své tvrzení není možné ve správním spise nalézt jakékoliv potvrzení. Ve správním řízení vedeném vůči žalobci ve věci přípravku Klopypyr 300 SL (jednalo se o jinou šarži tohoto přípravku) jednatel žalobce, Ing. M. M., do protokolu o nahlížení do spisu ze dne 29. 10. 2013, č. j. SRS 058621/2013, prohlásil, že „(...) z důvodu absence JUDr. Bracha nahlížení do spisu učinil osobně, avšak generální plná moc udělená JUDr. Brachovi ze dne 10. 12. 2012 pro další komunikaci s úřadem nadále trvá.“

Na základě výše popsanych skutečností bylo toliko zástupce žalobce JUDr. Pavlu Brachovi dne 3. 4. 2015, doručeno oznámení o zahájení správního řízení ze dne 2. 4. 2015, č. j. UKZUZ 028365/2015.

Žalobce přitom již v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně (viz jeho vyjádření ze dne 13. 4. 2015), jakož i v následně podaném odvolání namítal nesprávnost tohoto postupu správního orgánu I. stupně. Výslovně uváděl, že dle ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu je nezbytné oznámení o zahájení správního řízení doručit účastníku řízení, pokud není zastoupen dle ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. V posuzované věci se však o takový případ nejednalo, přičemž žalobce podrobně argumentoval a uváděl konkrétní skutečnosti a důvody, pro které se v případě zplnomocnění advokáta JUDr. Pavla Bracha nemohlo jednat o zastoupení ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu.

V návaznosti na takto uplatněné odvolací námitky však žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že plná moc JUDr. Pavla Bracha ze dne 10. 12. 2012 splňuje náležitosti

plné moci udělené podle ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, protože už před začátkem samotného řízení tato úředně ověřená plná moc byla uložena u správního orgánu, jak je zřejmé právě z protokolu ze dne 29. 10. 2013, č. j. SRS 058621/2013.

Dle ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu je řízení z moci úřední zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné osoby.

Zastoupení na základě zmocnění (plné moci) správní řád upravuje v ustanovení § 33. Podle ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu si účastník *může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.*

Úpravu čtyř základních typů zmocnění z hlediska jejich rozsahu (tedy v jakém rozsahu plná moc opravňuje zmocněnce, aby za zmocnitele ve správním řízení jednal) poté nalezneme v ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu, dle kterého *zmocnění uděleno a) k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení, b) pro celé řízení, c) pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu; podpis na plné moci musí být v tomto případě vždy úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu, nebo d) v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.*

V duchu tradičního pojmosloví se tak pod písmenem a) skrývá prostá plná moc, pod písmenem b) procesní plná moc a pod písmenem c) tzv. plná moc prezidiální. Dle § 34 odst. 2 správního řádu pak platí, že s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, se doručují písemnosti pouze zástupci.

V posuzované věci tedy žalovaný v napadeném rozhodnutí uzavřel, že plná moc ze dne 10. 12. 2012, (nebyla původně součástí správního spisu a byla doložena samotným žalobcem v rámci vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení), je plnou mocí ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, neboť už před začátkem samotného správního řízení byla tato úředně ověřená plná moc uložena u správního orgánu, jak je zřejmé z protokolu ze dne 29. 10. 2013, č. j. SRS 058621/2013.

Z odůvodnění napadeného rozhodnutí ovšem není vůbec patrné, jaké důvody vedly žalovaného k vyslovení tohoto závěru, jakými úvahami byl v této souvislosti veden a o které konkrétní důkazy (mimo protokol ze dne 29. 10. 2013, č. j. SRS 058621/2013) žalovaný tyto své závěry opírá. Žalovaný tak bez jakýchkoliv úvah a hodnocení, která by mohla být podrobena soudnímu přezkumu, přistoupil přímo k vyslovení závěru, že předmětná plná moc je plnou mocí ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Zcela přitom pominul požadavky kladené citovaným ustanovením zákona na plnou moc tohoto typu, nezabýval se jejich naplněním, ale pouze konstatoval, že předmětná plná moc tyto požadavky splňuje. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí tak vůbec nevyplývá, z čeho konkrétně a o jakou část správního spisu žalovaný opírá svá zjištění, že by žalobce u správního orgánu

uložil plnou moc splňující požadavky stanovené ustanovením § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Z odůvodnění tedy neplyne, z jakého důvodu je plná moc považována za plnou moc pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem a že podpis žalobce na této plné moci byl též úředně ověřen. V této části je proto nutno odůvodnění napadeného rozhodnutí považovat za zcela nedostatečné. Poukazuje-li pak žalovaný v této souvislosti na obsah protokolu ze dne 29. 10. 2013, č. j. SRS 058621/2013, pak ani z vyjádření jednatele žalobce, Ing. M. M., citovaného výše, není možno jakkoliv dovodit, že by se v případě plné moci ze dne 10. 12. 2012 mělo jednat o zastoupení na základě ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Jmenovaný do protokolu v průběhu probíhající kontroly (s ohledem na skutečnost, že se sám dostavil k nahlížení do spisu), a to nikoliv kontroly bezprostředně předcházející tomuto správnímu řízení, nýbrž kontroly zabývající se týměž přípravkem jiné šarže, toliko správnímu orgánu I. stupně potvrdil, že zastoupení JUDr. Pavlem Brachem a plná moc nadále trvá pro další komunikaci s úřadem. Nelze tedy ani dovodit, že by snad plná moc prezidiálního typu měla být tímto prohlášením udělena žalobcem do protokolu.

Nad rámec výše uvedeného pak krajský soud (i s ohledem na obsah v žalobě uplatněných námitek) pokládá za nutné vyjádřit se k charakteru plné moci ze dne 10. 12. 2012. Krajský soud v této souvislosti opětovně připomíná požadavky kladené správním řádem na plnou moc ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) tohoto zákona. Prezidiální plná moc má pro správní proces explicitní úpravu a její použití je uvedeným ustanovením výrazně omezeno. Pro plnou moc ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) stanoví správní řád vyšší formální požadavky. Takové zmocnění může být uděleno pro neurčitý počet řízení, která se však vždy musí vztahovat k určitému předmětu řízení, to znamená k určité věci nebo činnosti konkrétní osoby. Tato skutečnost přitom musí být z obsahu plné moci jasně patrná. Podpis na prezidiální plné moci pak musí být úředně ověřen a plná moc musí být uložena u věcně a místně příslušného správního orgánu do zahájení správního řízení. Žádnému z těchto zákonných požadavků však plná moc ze dne 10. 12. 2012 nevyhovuje, neboť nemá ani přesně definovaný předmět řízení, ani formální náležitosti správním řádem předpokládané, ani nebyla zákonem předpokládaným způsobem uložena u věcně a místně příslušného správního orgánu, resp. z obsahu správního spisu není patrné, že by žalobce či jím zplnomocněný zástupce projevil jakoukoli vůli předmětnou plnou moc takto u správního orgánu uložit. Předmětná plná moc je svým obsahem obecnou generální plnou mocí, která vyjadřuje vůli žalobce (shodně jako např. v řízení soudním) nechat se zastupovat v plné moci uvedeným zplnomocněným zástupcem.

S ohledem na vše výše uvedené tedy krajský soud přisvědčil žalobci v tom smyslu, že postup správního orgánu I. stupně byl nepochybně formálně chybný a nebyl učiněn v souladu s citovanými ustanoveními správního řádu.

K věci je však nezbytné dále uvést, že v posuzovaném případě soud neshledal žalobcem namítané zkrácení jeho práv ve správním řízení tím, že jako účastník správního řízení o uložení pokuty nebyl v rozporu s ustanovením § 46 odst. 1 správního řádu seznámen se zahájením deliktního řízení. Krajský soud přitom vycházel ze závěrů Nejvyššího správního soudu vyplývajících z jeho rozhodnutí ze dne 16. 3. 2004, č. j. 7 A 163/2002-53, dle kterých: „*Nedostatek formálního doručení oznámení o zahájení řízení (...) je v řízení zhojen, jestliže z vyjádření účastníka k doručované písemnosti je zřejmé a nepochybné, že rozhodnutí přijal a*

dále činil v řízení úkony, které s jeho zahájením souvisely. S takovým nedostatkem formy nelze spojovat zkrácení účastníka na právech, neboť ten se o úplném obsahu rozhodnutí o zahájení řízení dozvěděl a měl možnost svá procesní práva náležitě uplatnit.“ Oznámení o zahájení správního řízení nebylo žalobci vůbec doručováno, neboť bylo nesprávně doručeno dne 3. 4. 2015 toliko advokátovi JUDr. Pavlu Brachovi. Tento nedostatek však byl zhojen v okamžiku, kdy žalobce včas (dne 13. 4. 2015) prostřednictvím zvoleného zástupce JUDr. Pavla Bracha (k čemuž doložil plnou moc ze dne 10. 12. 2012) uplatnil v řízení své vyjádření k oznámení o zahájení řízení. Je tak nepochybné, že se o zahájení řízení dozvěděl a dále činil v řízení úkony, které s jeho zahájením souvisejí. Měl proto možnost svá práva náležitě uplatnit, a tudíž nebyl na svých právech namítaným nedostatkem nikterak zkrácen. Na podporu svých závěrů zdejší soud odkazuje rovněž na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2009, č. j. 9 As 72/2008-69, kdy tento uvedl: *„Na druhou stranu však nelze konstatovat, že každé procesní pochybení správního orgánu, resp. podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, má bez dalšího za následek závěr o nezákonnosti rozhodnutí ve věci samé a tedy i o důvodnosti podané žaloby. Vždy je třeba zkoumat, zda to které porušení vede rovněž ke zkrácení subjektivních veřejných práv žalobce, k němuž může dojít nejenom porušením procesních práv účastníka řízení, ale též nesprávnou aplikací hmotněprávních předpisů.“* Nelze tudíž dovozovat, že by každé pochybení správních orgánů bez dalšího mělo vliv na zákonnost rozhodnutí. V nyní posuzovaném případě bylo pochybení správního orgánu I. stupně pouze formálního charakteru, neboť v materiální rovině nebylo do práv žalobce jakkoliv zasaženo. Se zahájením správního řízení byl žalobce nepochybně seznámen, což právě dokládá včas podané vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení. Ani žalobce tuto skutečnost nikterak nepochybnil. S ohledem na výše uvedené neshledal soud tuto žalobní námitku důvodnou.

Žalobce dále namítal, že správní orgány měly vést správní řízení pod č. j. UKZUZ 054938/2015 a č. j. UKZUZ 098213/2014 společně, neboť správní orgán I. stupně informacemi o obou deliktech (resp. informacemi o rozdílném složení obou šarží) disponoval již v době vydání rozhodnutí ze dne 16. 12. 2014, č. j. UKZUZ 098213/2014. Nevedení jednoho společného řízení mu šlo k tíži, protože při stanovení pokuty nebyla aplikována absorpční zásada.

Krajský soud předně uvádí, že podle ustanovení § 140 odst. 1 správního řádu správní orgán může za určitých podmínek vést společné řízení, není to však jeho povinností. Institut společného řízení lze v oblasti správního trestání chápat jako pouhou procesní cestu, která mimo jiné může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o možnost jedinou. K této problematice soud odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudek ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, z něž plyne, že při trestání správních deliktů týměž správním orgánem se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů (pozn.: zvýraznění bylo vloženo krajským soudem): *„Nutnost aplikovat tento trestněprávní institut vyplývá z obecné potřeby použít ve prospěch obviněného analogii z trestního práva ve správním trestání všude tam, kde vzhledem k neexistenci jednotného kodexu správního trestání v českém právním řádu nejsou výslovně upraveny některé základní zásady a instituty, jež by měly být zohledněny v případě jakéhokoliv veřejnoprávního deliktu. K této zásadě se již Nejvyšší správní soud vyslovil např. ve svém rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67, dle něhož „použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v*

omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem“. Obdobně v rozsudku ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publikovaném pod č. 1338/2007 Sb. NSS, zdejší soud konstatoval: „Správním deliktem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, správní orgán za ně pak ukládá zákonem stanovený trest. Jedná se o protiprávní jednání bez ohledu na zavinění, zpravidla výslovně označené zákonem jako správní delikt. Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak. Pro ilustraci lze vzpomenout i někdy převrácený poměr u peněžitých sankcí: stamilionové pokuty, které hrozí za některé správní delikty, více než desetinásobně přesahují možnou výměru peněžitého trestu podle trestního zákona. Také proto pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů.“

Trestněprávní doktrína uvádí, že souběh „je dán tehdy, jestliže se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci a že o něm neplatí fikce neodsouzení“ (viz Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: Trestní zákon. Komentář. I. díl. 6., doplněné a přepracované vydání. C. H. Beck, Praha, 2004, str. 26).

V daném případě žalobce více skutky naplnil skutkové podstaty různých přestupků. Protože se těchto přestupků dopustil v období před oznámením rozhodnutí, jímž byl za některý z nich potrestán (tedy do dne 23. 5. 2008, kdy bylo žalobci doručením stejnopisu písemného vyhotovení oznámeno rozhodnutí městského úřadu ze dne 12. 5. 2008, č. j. SOD1293/P216/07/Jet-1410), jednalo se o jejich vícečinný souběh nestejnorodý.

Podle § 35 trestního zákona se při postihu souběhu trestných činů ukládá úhrnný nebo souhrnný trest. Tyto tresty „představují pro pachatele výhodnější postup, neboť je v nich zohledněna skutečnost, že pachatel se dopustil dalšího trestného činu, aniž byl varován odsuzujícím rozsudkem týkajícím se dřívějšího trestného činu“ (viz Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: cit. dílo, str. 301). Z téhož ustanovení pak plyne zásada uložení shodného trestu za sbíhající se trestné činy bez ohledu na to, zda je o těchto činech vedeno společné řízení (§ 20 odst. 1 trestního řádu) či ne. Při ukládání úhrnného i souhrnného trestu soud vychází ze stejných zásad. Z hlediska trestního práva tedy nehraje roli, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo, tato skutečnost nesmí být pachateli ani ku prospěchu, ani na újmu. Je zřejmé, že pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale naopak je zcela nezbytné použití absorpční zásady, tedy vzájemné posouzení veškerých souvisejících trestních sazeb.

Z výše uvedeného vyplývá, že nevedení společného řízení o přestupcích žalobce by nemuselo prima facie způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud by z těchto navazujících rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků. Je zřejmé, že pro důsledné použití ustanovení trestního zákona o souhrnném trestu (tedy současné zrušení výroku o trestu uloženém pachateli dřívějším

rozhodnutím) chybí dostatečný právní základ, nicméně není důvodu, proč by se uvedené principy nemohly s řádným odůvodněním všech souvislostí a sousledností aplikovat, tedy proč by správní orgán neměl při ukládání následného trestu přihlížet k trestům uloženým dříve za sbíhající se přestupky.“

Citované závěry lze bezesporu vztáhnout i na trestání (jiných) správních deliktů. Analogickou aplikaci ustanovení § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, které zakotvuje absorpční zásadu pro ukládání sankcí v řízení o přestupku, v této oblasti dovedl již Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 22. 12. 1995, sp. zn. 6 A 216/93, na který Nejvyšší správní soud v řadě svých rozhodnutí navázal (rozsudky ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, č. 772/2006 Sb. NSS, ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008-328, č. 1767/2009 Sb. NSS, či ze dne 28. 8. 2015, č. j. 2 As 43/2015-51). Z výše citované judikatury tedy vyplývá, že správní orgány mohly vést proti žalobci dvě správní řízení namísto jednoho společného řízení, je-li z navazujících rozhodnutí patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh správních deliktů.

Podstata absorpční zásady potom dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, 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 orgány nepopíraly, že ve věci řízení o správním deliktu pro skutek dle ustanovení § 79g odst. 1 písm. n) zákona o rostlinolékařské péči, kdy byl na trh uváděn nepovolený přípravek Klopyp číslo šarže 3E14577954 a šarže 8F00154622, mělo být vedeno jedno řízení. Rovněž nerozporovaly skutečnost, že oba správní delikty byly spáchány v souběhu, neboť byly spáchány ještě před oznámením prvního „odsuzujícího“ rozhodnutí ve věci. Současně však správní orgán I. stupně konstatoval, že Oddělení legislativní a právní správního orgánu I. stupně o spáchání správního deliktu u čísla šarže 8F00154622 přípravku Klopyp obdrželo informaci až k datu 13. 3. 2015, přičemž rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci přípravku Klopyp číslo šarže 3E14577954 bylo vydáno dne 16. 12. 2014. V dříve ukončeném řízení byla žalobci uložena pokuta ve výši 50.000 Kč a v nyní posuzovaném řízení mu byla uložena pokuta ve výši 200.000 Kč.

Správní orgán I. stupně na straně 6 uvedl: „Ve správním trestání jsou využívány zásady trestního práva, avšak ve správním řízení v tomto případě nelze analogicky uplatnit postup dle § 124 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů, kdy v rozsudku, jímž se ukládá souhrnný trest, musí soud označit ty dřívější rozsudky, u nichž nový rozsudek zrušuje výrok o trestu a nahrazuje jej výrokem o trestu souhrnném. Při zohlednění zásady *nullum crimen sine lege* („žádný zločin bez zákona“) byl ÚKZÚZ povinen řízení zahájit a současně se vypořádat v odůvodnění rozhodnutí s existencí pravomocného rozhodnutí č.j.: 7300/2015-MZE-1221 ve věci přípravku Klopyp číslo šarže 3E14577954. Zásada absorpce vyplývající z dostupné judikatury Nejvyššího správního soudu je v předmětném řízení zohledněna v níže uvedených polehčujících a přitěžujících

okolnostech, které ÚKZÚZ zohlednil při ukládání uložené sankce za předmětný správní delikt.“ Na to navázal na str. 7 rozhodnutí, kde uvedl: „Závažnost správního deliktu je dána tím, že v důsledku uvedení na trh v České republice nepovoleného přípravku Klopypyr číslo šarže 8F00154622 v množství 1440 litrů, kterým by při dávce 0,8 l/ha mohlo být ošetřeno celkem až 1800 ha, účastník řízení zvýšil riziko ohrožení zdraví lidí, zvířat a životního prostředí, neboť dle § 43 odst. 6 zákona o přípravcích, jehož účinky nebyly v procesu rozhodování posouzeny, představuje vážné nebezpečí. Tato skutečnost byla vyhodnocena v neprospěch účastníka řízení. Avšak v případě přípravku Klopypyr číslo šarže 3E14577954 v množství 120 litrů pro uvedení na trh nepovoleného přípravku byl již pravomocně potrestán sankcí ve výši 50.000 Kč. Bylo-li by vedeno společné řízení ve věci přípravku Klopypyr číslo šarže 3E14577954 i číslo šarže 8F00154622, dosahovala by výše pokuty s ohledem na celkové množství nepovoleného přípravku uvedeného na trh a hrozící riziko s touto skutečností spojené, v souvislosti s rozhodováním a ukládáním sankcí ÚKZÚZ v obdobných případech 25 % zákonné sazby pro předmětný právní delikt. S ohledem na řízení vedené separátně ve věci přípravku Klopypyr číslo šarže 8F00154622 ÚKZÚZ zohlednil již pravomocně udělenou výši sankce 50.000 Kč ve věci přípravku Klopypyr číslo šarže 3E14577954 v množství 120 litrů a sankci snížil ve prospěch účastníka řízení.“ Na straně 8 napadeného rozhodnutí poté své úvahy závěrem shrnul takto: „Přihlíženo bylo, jak výše uvedeno, k výši pokut, které byly uloženy v obdobných případech za správní delikty související s uvedením na trh nepovoleného přípravku a k pravomocně uložené sankci za uvádění na trh nepovoleného přípravku Klopypyr číslo šarže 3E14577954.“ Žalovaný posléze v napadeném rozhodnutí této argumentaci přisvědčil a nadto změnil prvostupňové rozhodnutí v části týkající se náhrady nákladů řízení, když uvedl: „Odvolací orgán přezkumem spisové dokumentace dospěl k závěru, že správní orgán adekvátně uplatnil v probíhajícím řízení absorpční zásadu především tím, že pokutu 50.000 Kč, uloženou odvolateli na základě rozhodnutí č. j. UKZUZ 098213/2014 vydané dne 22. 12. 2014, odečetl od výše pokuty 250.000 Kč, jež by byla jinak odvolateli stanovena v rámci probíhajícího řízení. Vzhledem k aplikaci absorpční zásady uložil správní orgán pokutu v takové výši, která by odpovídala výši pokuty stanovené ve společném řízení. K důslednému uplatnění absorpční zásady ve dvou formálně samostatných řízeních je však třeba rovněž odstranit stav, kdy je účastník řízení (odvolatel) nucen dvakrát zaplatit náklady řízení, přestože s ním mělo být vedeno řízení pouze jedno. Proto odvolací orgán rozhodl o zrušení části výroku napadeného rozhodnutí, kterou se ukládá odvolateli povinnost zaplatit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.“

Krajský soud má s ohledem na uvedené citace prvostupňového i napadeného rozhodnutí za prokázané, že žalobce nebyl ve správním řízení jakkoliv znevýhodněn, a správní orgány v rozhodnutí popsaly konkrétní způsob zohlednění absorpční zásady. V odůvodnění rozhodnutí je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu obsažena souvislost ukládaného trestu s trestem uloženým dříve, a to dostatečně podrobně, jasně a srozumitelně. Z rozhodnutí správních orgánů neplyne, že se dopustily nezákonné kumulace. Naopak je zřejmé, jakými úvahami se správní orgány řídily v případě uplatnění zásady absorpce, a tyto jejich úvahy jsou přezkoumatelné a logicky vystavěné. Rovněž porovnáním výše pokut uložených žalobci oběma rozhodnutími lze dospět k závěru, že v později ukončeném správním řízení byla absorpční zásada vůči dřívějšímu rozhodnutí zohledněna. Nelze proto přisvědčit tvrzení žalobce, že byl potrestán daleko přísněji, než kdyby se konalo řízení společné. Správní orgány tedy dostatečně a podrobně zohlednily předcházející

rozhodnutí a již udělenou pokutu ve výši 50.000 Kč, a tuto částku odečetly od konečné částky 250.000 Kč, která by byla za jiných okolností v nyní řešeném případě žalobci udělena.

Postup správních orgánů v posuzovaném případě nebyl nezákonný, a tudíž není možné jeho námitce vyhovět. Správní orgán I. stupně totiž mohl proti žalobci vést dvě správní řízení namísto jednoho řízení společného, neboť naplnil požadavky vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu. Z navazujícího prvostupňového rozhodnutí je totiž patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh správních deliktů, když byla především dostatečně podrobně, jasně a přezkoumatelně aplikována zásada absorpce.

Výše pokuty je pak výsledkem správního uvážení žalovaného. Je-li výše pokuty stanovena na základě zákonem uložené diskrece správního orgánu, je povinností správního orgánu zabývat se všemi zákonnými hledisky, která jsou pro posouzení konkrétní výše pokuty nezbytná a zohlednit všechny skutečnosti, jež mohou mít vliv na konkrétní výši pokuty. Zde je potřeba podotknout, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení, tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Podrobit toto volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze však podle ustanovení § 78 odst. 1 s.ř.s. jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení nebo správní orgán volné uvážení zneužil. Soud tedy posuzuje, zda rozhodnutí žalovaného nevybočilo z mezí stanovených zákonem. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. 4 As 51/2007, uvedl: „...řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Zohledněním všech hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, pak určuje míru zákonnosti stanoveného postihu. (...) Jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, je přitom třeba formulovat precizně a jednoznačně, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné...“ Výše pokuty pak musí odpovídat správním orgánem zvažovaným zákonným kritériím a podmínce přiměřenosti.

Správní orgán I. stupně v neprospěch žalobce hodnotil skutečnost, že uvedení na trh v České republice nepovoleného přípravku Klopyp číslo šarže 8F00154622, v množství 1440 litrů, kterým by při dávce 0,8 l/ha mohlo být ošetřeno celkem 1800 ha, bylo zvýšeno riziko ohrožení zdraví lidí, zvířat a životní prostředí, neboť takový přípravek představuje vážné nebezpečí. Přitěžující okolností byla i skutečnost, že přípravek dovezl subjekt, jenž v této oblasti dlouhodobě podniká a měl by znát povinnosti s tím související. Ve prospěch žalobce bylo hodnoceno, že k datu vydání prvostupňového rozhodnutí nebyly zjištěny a prokázány žádné škodlivé následky použití předmětného přípravku. Jak již bylo výše uvedeno, správní orgán I. stupně rovněž za použití zásady absorpce zohlednil již udělenou pokutu za spáchání totožného správního deliktu se stejným přípravkem Klopyp, lišící se toliko číslem šarže. Žalobce v souvislosti s výší uložené pokuty argumentoval i tím, že nebyly zjištěny žádné příčinné souvislosti mezi vytýkaným jednáním a škodlivými následky, což správní orgány nezohlednily. Soud k tomu uvádí, že k naplnění skutkové podstaty vytýkaného správního deliktu není zapotřebí zjištění či prokázání jakýchkoliv škodlivých následků v příčinné souvislosti s deliktním jednáním, neboť postačuje pouhá skutečnost uvedení nepovolených přípravků na trh v České republice, způsobující byť pouhé potenciální riziko pro zdraví lidí,

zvírat a životní prostředí. Správní orgán I. stupně nadto reálné škodlivé následky použití těchto přípravků vyhodnotil vzhledem k jejich nezjištění do data vydání prvostupňového rozhodnutí jako polehčující okolnost ve vztahu k následné úvaze o závažnosti protiprávního jednání a následků protiprávního jednání žalobce. Tato námitka tedy není důvodná. Správní orgán I. stupně poté s přihlédnutím k hodnocení závažnosti protiprávního jednání žalobce uložil pokutu ve výši 200.000 Kč, tj. ve výši 1/5 zákonné sazby stanovené zákonem čili v jejím dolním pásmu, neboť ta může dosáhnout až částky 1 000 000 Kč.

Žalobce dále namítal, že výše pokuty je pro něj ochromující a tudíž je nepřiměřeným zásahem do jeho podnikatelské činnosti. Soud předně odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, v jehož výroku I. je uvedeno: „*Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.*“ Z těchto závěrů tedy a contrario vyplývá, že pokud není zcela zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, správní orgán k majetkovým poměrům pachatele deliktu není povinen přihlédnout. Za likvidační pokutu je nutno považovat takovou sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost, či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se na základě pokuty dostane do existenčních potíží. To však neznamená, že by pokuta za jiné správní delikty měla ztratit cokoli ze své účinnosti, neboť ta musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele, přičemž nutnost účinně sankcionovat protiprávní jednání naplňující skutkové podstaty jiných správních deliktů vyplývá pro Českou republiku v řadě oblastí také z práva EU. V mnoha případech se totiž jedná o postih za porušení povinností uložených právním předpisem EU, a to již přímo nebo nepřímo na základě vnitrostátních právních předpisů transponujících unijní směrnice. Přitom Soudní dvůr EU vždy zdůrazňuje povinnost členských států postihovat porušení povinností vyplývajících z unijního práva dostatečně efektivními sankcemi a zajistit tak „užitečný účinek“ unijního práva. Udělená sankce musí mít dostatečně odrazující účinek, a to jak z hlediska případné recidivy ze strany delikventa, tak z hlediska ostatních subjektů. Za daných okolností tedy nelze správnímu orgánu I. stupně vytýkat, že k majetkovým poměrům žalobce nepřihlédl, pokud neshledal uloženou pokutu pro žalobce za likvidační, a to zvláště za situace, kdy likvidační charakter uložené sankce dle názoru zdejšího soudu ze zjištěných skutečností sám o sobě nevyplýval. Žalobce však obdobnou námitku uplatnil v podaném odvolání, a proto se s ní žalovaný musel vypořádat. Žalovaný k ní uvedl: „*Odvolací orgán v souladu s názorem odvolatele považuje za nezbytné, aby při určení výše pokuty byla vzata v úvahu také ekonomická situace pokutované osoby, jak to vyplývá z judikatury správních soudů. Odvolatel však na druhou stranu v rámci dosavadního řízení ani v odvolání neuvádí žádné konkrétní údaje, jimiž by svou ekonomickou a majetkovou situaci doložil. Odvolacímu orgánu jsou nicméně k dispozici všem přístupné údaje ze Sbírky listiny vedené v rámci internetové aplikace Obchodního rejstříku, a to konkrétně u odvolatele příslušné roční účetní závěrky, popřípadě výroční zprávy za jednotlivé roky jeho podnikání (s výjimkou účetní závěrky za rok 2014, kterou odvolatel k datu vyhotovení tohoto rozhodnutí do Sbírky listin nedodal). Z těchto*

veřejně přístupných dokumentů jednoznačně vyplývá, že v případě odvolatele se jedná o ekonomicky konsolidovanou a prosperující firmu, která v uplynulých letech navyšovala svoje tržby, jež za rok 2013 činily 276 626 000 Kč, přičemž za uvedený rok dosáhl účetní zisk společnosti z běžné činnosti po zdanění výše 55 168 000 Kč. Na internetových stránkách zároveň odvolatel tvrdí, že je největším dovozcem a prodejcem souběžně dovážených přípravků na ochranu rostlin v České republice. S ohledem na výše uvedené proto lze stanovenou výši pokuty považovat za přiměřenou a odpovídající zjištěným skutkovým okolnostem.“ Žalovaný se tedy zohledněním majetkových poměrů poměrně podrobně zabýval. Z obsahu správního spisu pak plyne, že žalovaný provedl obsáhlé zhodnocení jeho ekonomické situace z veřejně dostupných dat. Následně dospěl k závěru, že vzhledem k aktuálnímu vývoji jeho hospodářských výsledků nelze pokutu ve výši 200.000 Kč považovat za znatelně a nepřiměřeně ochromující, nýbrž přiměřenou jeho majetkovým poměrům. Soud s posouzením žalovaného souhlasí, zvláště za situace, kdy žalobce sice namítá nepřiměřený zásah do jeho podnikatelské činnosti, avšak toto své tvrzení nedoložil, a k prokázání pravdivosti svých tvrzení nevyvinul žádnou aktivní snahu.

Z výše uvedeného je tedy patrné, že žalovaný (resp. správní orgán I. stupně) dostal požadavků na zdůvodnění výše uložené sankce, když přihlédl ke všem kritériím, ke kterým by dle zákona přihlídnout měl. Jednání žalobce bylo i dostatečně individualizováno. Je taktéž patrné, jakými úvahami se žalovaný (resp. správní orgán I. stupně) při svém rozhodování řídil, stejně jako skutečnost, že dostatečně zvážil přitěžující a polehčující okolnosti a aplikoval zásadu absorpce. Soud dále k věci dodává, že uvedení konkrétní váhy jednotlivých okolností případu na výši uložené sankce je pak z podstaty věci dosti problematické. Žalovaný (resp. správní orgán I. stupně) totiž hodnotí jednotlivé okolnosti podle své vnitřní úvahy, a to zejména v jejich souhrnu. Přesto je z prvostupňového rozhodnutí zřejmé nejen to, které okolnosti považoval správní orgán za polehčující, a které za přitěžující, nýbrž také lze ve zcela obecné rovině dovodit, jakou váhu jednotlivým okolnostem žalovaný přikládal. S ohledem na uloženou výši pokuty lze považovat odůvodnění této výše za zcela dostačující.

Žalobce dále namítal neurčitost výroku prvostupňového rozhodnutí a nedostatečné vymezení předmětu v oznámení o zahájení správního řízení.

Podle ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu věty druhé musí oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

V oznámení o zahájení správního řízení správní orgán I. stupně uvedl: „Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský (...) zahajuje (...) správní řízení o spáchání správního deliktu podle § 79g odst. 1 písm. n) zákona s obchodní společností AgriStar – Agrochemicals s.r.o. (...), kterého se měl účastník řízení dopustit tím, že dle zjištění na základě Protokolů o zkouškách č. 26/2014 ze dne 4. 6. 2014 a č. 27/2014 ze dne 28. 5. 2014 uváděl na trh nepovolený přípravek na ochranu rostlin pod obchodním názvem Klopyp 300 SL, číslo šarže 8F00154622, datum výroby 05-12, datem expirace 05-14, v celkovém samotným účastníkem řízení oznámeném množství 1440 litrů, číslo povolení 3429-3D/2, velikost balení 5 l PET láhev. (...) Na základě zjištěných skutečností z výše uvedených podkladů má správní orgán za dostatečně prokázané, že účastník řízení uváděl na trh nepovolený přípravek Klopyp, čímž

poručil ustanovení čl. 28 odst. 1 Nařízení ES.“ Pokud jde o samotnou povahu oznámení o zahájení správního řízení, je nutno uvážit, že na samotném 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 tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit. V oznámení o zahájení správního řízení je stran předmětu řízení uvedeno, jakou skutkovou podstatu naplňuje žalobcovo jednání (ustanovení § 79g odst. 1 písm. n) zákona o rostlinolékařské péči), z čehož se dá dále vyvodit výše hrozící sankce. Krajský soud poté považuje takto vymezený předmět řízení v oznámení o zahájení řízení za zcela dostatečný.

K místnímu určení žalobcova závadného jednání soud uvádí, že u skutkové podstaty vyplývající z ustanovení § 79g odst. 1 písm. n) zákona o rostlinolékařské péči, k vymezení místa spáchání správního deliktu postačuje skutečnost, že byl přípravek uváděn na trh na území České republiky, což bylo v oznámení o zahájení správního řízení nepochybně obsaženo. K oznámení o zahájení řízení byly přitom rovněž připojeny podklady, o které se tyto údaje opírají (když se především jedná o daňový doklad vystavený na společnost ZEMKO Kožlí a.s. ze dne 26. 4. 2014, č. 140100629, o kterém byl žalobce vyrozuměn).

K časovému určení předmětného jednání soud uvádí, že jeho přesné vymezení v oznámení o zahájení řízení skutečně schází; tento údaj obsahuje až rozhodnutí ve věci samé, jež ho vymezuje jako „druhé čtvrtletí roku 2013“. Obecně lze k požadavku přesné časové specifikace vytýkaného skutku uvést, že jej nelze vykládat mechanicky – totiž tak, že je třeba vždy uvést přesný den (měsíc) počátku a konce závadného jednání, protože v některých případech to z povahy věci není možné (srov. rozsudek ze dne 22. 10. 2015, č. j. 10 As 189/2014-46). Uvedený názor dopadá i na nyní posuzovaný případ, neboť s ohledem na charakter žalobcova jednání nebylo možné přesně určit, v jakém období k němu došlo. Správní orgán I. stupně tedy zkoumal pouze to, zda žalobcovo jednání ve výsledku naplnilo skutkovou podstatu uvedenou v ustanovení § 79g odst. 1 písm. n) zákona o rostlinolékařské péči, přičemž zcela přesné časové určení začátku závadného jednání nebylo pro toto zjištění nikterak podstatné. Nejvyšší správní soud sice především s ohledem na běh promlčecích a prekluzivních lhůt vyžaduje alespoň rámcové určení, kdy k jednání došlo, nicméně tyto požadavky správní orgán naplnil v prvostupňovém rozhodnutí.

Krajský soud tedy shrnuje, že předmět řízení byl v oznámení o zahájení řízení vymezen dostatečně určitě, a splnil tak účel tohoto požadavku – žalobce měl jistotu v tom, jaké jednání je mu v zahajovaném řízení vytýkáno, a mohl tedy podniknout veškeré kroky na svou obranu, které mu zákon umožňuje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541). Správním orgánem I. stupně bylo již v oznámení o zahájení správního řízení dostatečně určitě vymezeno, že se měl žalobce správního deliktu podle ustanovení § 79g odst. 1 písm. n) zákona o rostlinolékařské péči dopustit tím, že uváděl na trh nepovolený přípravek, jenž byl nezaměnitelně specifikován. Skutek byl v oznámení o zahájení správního řízení popsán toliko rámcově, avšak dostatečně a nezaměnitelně, aby bylo zřejmé, co je předmětem řízení. V posuzovaném případě proto nelze o nevědomosti

žalobce o předmětu řízení vůbec hovořit. Žalobci bylo zřejmé, o čem se bude řízení vést a v něm rozhodovat, přičemž mu byla rovněž dána možnost se k tomuto vyjádřit a uplatnit svá práva, což také učinil. V oznámení o zahájení řízení je rovněž uvedeno, že závěry správního orgánu I. stupně ohledně spáchání předmětného správního deliktu byly podloženy zjištěními získanými z Protokolů o zkouškách ze dne 4. 6. 2014, č. 26/2014, a ze dne 28. 5. 2014, č. 27/2014, s jejichž výsledky byl žalobce seznámen již prostřednictvím písemnosti ze dne 16. 7. 2014, č. j. UKZUZ 054204/2014, nazvaném jako „Výsledky analýz souběžně dováženého přípravku na ochranu rostlin“. Pokud měl žalobce za to, že byl ke zhojení nedostatků v popisu skutku následně odkazován právě na výsledky analýz obsažené v předmětné písemnosti, nelze mu v tomto přisvědčit, neboť tento odkaz byl použit pouze na podporu zřejmého faktu, že žalobce nemohl mít již v době oznámení o zahájení řízení jakékoli pochybnosti o tom, co bylo předmětem řízení. Žalobci tedy bylo zřejmé, o čem se bude vést řízení a o čem se v něm bude rozhodovat, a byla mu dána možnost se k tomu vyjádřit a uplatnit svá práva.

Pokud se týká žalobcem tvrzené neurčitosti výroku prvostupňového rozhodnutí, nemohl zdejší soud ani této námitce žalobce (s odkazem na podrobné vypořádání námítky žalobce týkající se neurčitosti oznámení o zahájení správního řízení) přisvědčit. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí je uvedeno zákonné ustanovení, podle něhož byla žalobci uložena pokuta, popis jednání, kterým naplnil skutkovou podstatu ustanovení § 79g odst. 1 písm. n) zákona o rostlinolékařské péči, a rovněž konkretizace škodlivého následku tohoto jednání. Skutek je z místního hlediska dostatečně vymezen a rovněž časově vymezení jednání soud shledal dostatečným. V tomto směru považuje soud za vhodné poznamenat, že výrok a odůvodnění rozhodnutí tvoří jeden neoddělitelný celek, tudíž je nutno výrok rozhodnutí vykládat ve všech souvislostech vyplývajících z navazujícího odůvodnění. Vzhledem k obsáhlosti popisu vady přípravku Klopypyr v řešené šarži s ohledem na jeho povolení na území České republiky by totiž nebylo vhodné a přehledné, aby byly tyto podrobnosti zanášeny přímo do textu výroku rozhodnutí. Krajský soud k tomuto poznamenává, že tento způsob je zcela běžnou a pochopitelnou praxí správních orgánů, který nemá žádný vliv na srozumitelnost, přezkoumatelnost či zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Ve výroku rozhodnutí tedy postačovalo rámcové vymezení popsání vytýkaného skutku (avšak splňující požadavky vyplývající ze zákona a z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu), když veškeré další podrobnosti byly uvedeny až v odůvodnění tohoto rozhodnutí. K popisu jednání je poté na straně 3 prvostupňového rozhodnutí konkrétně uvedeno: *„Na základě laboratorního rozboru předmětné šarže přípravku Klopypyr popsáného v Protokolu o zkouškách č. 26/2014 ze dne 4. 6. 2014 a č. 27/2014 ze dne 4. 6. 2014) byl zjištěn rozpor ve složení přípravku Klopypyr přemístěného k uvádění na trh v České republice oproti údajům o složení nacházejícím se v podkladech pro vydání povolení k souběžnému obchodu tohoto přípravku. Laboratorními analýzami ÚKZÚZ bylo prokázáno, že předmětná šarže přípravku Klopypyr neobsahovala předepsané smáčedlo, v přípravku Klopypyr byly nalezeny dvě nečistoty účinné látky klopypyrilid, které nebyly obsaženy v dokumentaci nezbytné pro udělení povolení k souběžnému obchodu tohoto přípravku. Vzhledem k tomu, že tyto nečistoty nebyly v procesu rozhodování o udělení povolení k uvádění na trh a používání přípravku ÚKZÚZ posouzeny, představovala předmětná šarže přípravku Klopypyr ve smyslu § 43 odst. 6 zákona vážné nebezpečí pro zdraví lidí, zvířat a životní prostředí. Dle stanoviska ÚKZÚZ se v důsledku těchto skutečností jednalo o přípravek nepovolený. Kontrolou ÚKZÚZ bylo prokázáno, že*

účastník řízení uvedl předmětná balení nepovoleného přípravku označeného obchodním názvem Klopypyr na trh a je tedy s ohledem na tuto skutečnost za jejich uvedení na trh odpovědný. Správní orgán považuje na základě výše uvedených důkazů za prokázané, že účastník řízení svým jednáním naplnil znaky skutkové podstaty správního deliktu podle ustanovení § 79g odst. 1 písm. n) zákona tím, že uvedl na trh v České republice předmětná balení nepovoleného přípravku na ochranu rostlin označeného obchodním názvem Klopypyr v celkovém množství 1440 litrů, který svým složením na základě výsledků laboratorních analýz neodpovídá referenčnímu přípravku Lontrel 300 a neodpovídá podkladům, které byly pro ÚKZÚZ podkladem pro vydání povolení k souběžnému obchodu přípravku Klopypyr a povolení referenčního přípravku Lontrel 300, jak výše uvedeno. Tímto jednáním došlo k porušení ustanovení článku 28 odst. 1 Nařízení ES“ Soud shrnuje, že vymezení skutku ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně je určité, když je s přihlédnutím k odůvodnění prvostupňového rozhodnutí zřejmé, jaká byla podstata předmětného přípravku a jakým způsobem došlo ke spáchání správního deliktu, tedy tento nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Ani tuto námitku neshledal soud důvodnou.

V.

Závěr a náklady řízení

Skutkový stav věci byl tedy zjištěn v souladu s ustanovením § 3 správního řádu. Soud rovněž neshledal ve správním řízení žádná procesní pochybení, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Soud tak neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným a nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil žádnou vadu, jež by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Výroky II. a III. o náhradě nákladů řízení jsou odůvodněny ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., když úspěšnému žalovanému nevznikly náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti a žalobce nebyl v řízení úspěšný, pročez nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 7. 9. 2017

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu