



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobce: **PANDA Energy s.r.o.**, sídlem Lazecká 80a, Olomouc, zast. JUDr. Vladislavou Rapantovou, advokátkou, sídlem Dukelská 4, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2014, č. j. 1600/570/13, 66455/ENV/13,

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 8. 2014, č. j. 1600/570/13, 66455/ENV/13, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 13.200,- Kč k rukám JUDr. Vladislavy Rapantové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Olomouc, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 130.000,- Kč za správní delikt podle § 34 odst. 6 písm. d) zákona č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (dále jen „chemický zákon“). Žalobce se měl správního deliktu dopustit tím, že náplně do elektronických cigaret obsahující nebezpečné látky neoznačil v souladu s požadavky chemického zákona.

Žalobce tvrdí, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné v části, v níž se žalovaný neztotožnil s tvrzením žalobce, že k naplnění skutkové podstaty je třeba kumulativního nesprávného označení i zabalení zboží. Svůj závěr žalovaný neopřel o žádnou

přezkoumatelnou argumentaci, pouze uvedl, že žalobcův výklad je samozřejmě mylný. Žalobce má však za to, že skutkovou podstatu správního deliktu je třeba v pochybnostech vykládat ve prospěch žalobce.

Dále žalobce zpochybňuje tvrzení žalovaného, že v odvolání ničeho nenamítal, pokud jde o rozsah prokázaného skutku. Žalobce naopak v odvolání uvedl, že není zřejmé, jak bylo prokázáno množství zboží, které mělo být nesprávně označeno. Pokud bylo množství zboží dovozováno toliko z účetní evidence, nejedná se o prokázanou, ale toliko hypotetickou skutečnost.

Žalobce je přesvědčen, že za správní delikt neodpovídá, neboť v souladu s § 35 odst. 1 chemického zákona vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. V minulosti vůči žalobci vykonávala kontrolní činnost týkající se obdobného typu zboží orgán celní správy, který žalobci předal manuál balení a označování e-liquidů s obsahem nikotinu. Žalobce podle tohoto manuálu postupoval, za což mu nemůže být ukládána pokuta jiným správním orgánem. V této souvislosti žalobce také tvrdí, že správní orgán I. stupně nebyl k projednání správního deliktu příslušný dle § 35 odst. 4 chemického zákona, neboť nebyl prvním orgánem, který se o deliktním jednání dověděl.

Konečně žalobce tvrdí, že odůvodnění výše pokuty je nepřezkoumatelné. Dle judikatury správních soudů je správní orgán povinen zvážit, zda by uložená pokuta nemohla mít na obviněného likvidační dopad. Žalovaný však nevzal v úvahu ekonomickou situaci žalobce a nezdůvodnil, proč na něj uložená pokuta likvidační dopad nemá.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Uvedl, že žalobcův skutek byl jednoznačně prokázán, přičemž napadené rozhodnutí obsahuje dostatečné odůvodnění všech zjištění včetně množství nesprávně označeného zboží. Žalobcův výklad, dle něž zákon vyžaduje, aby bylo zboží buď správně zabaleno, nebo označeno, je dle názoru žalovaného jednoznačně absurdní. Nelze přijmout ani tvrzení žalobce, že se řídil pokyny celního orgánu, který mu v roce 2012 uložil opatření k nápravě. Žalobce totiž neprokázal, že by mu instrukce, kterou předložil, byla skutečně poskytnuta celním orgánem. Orgánem, který je příslušný k poskytování poradenství podle chemického zákona, je žalovaný, na kterého se žalobce nikdy neobrátil. Konečně žalovaný uvádí, že uložená pokuta nemohla mít likvidační charakter, neboť žalobce měl z nesprávně označeného zboží zisk vyšší než 130.000,- Kč.

Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného replikou, v níž setrval na své žalobní argumentaci. Nad její rámec uvedl, že v napadeném rozhodnutí není odkázáno na konkrétní ustanovení vyhlášky č. 402/2011 Sb., o hodnocení nebezpečných vlastností chemických látek a chemických směsí a balení a označování nebezpečných chemických směsí (dále jen „vyhláška č. 402/2011 Sb.“). Navrhl, aby soud provedl dokazování kontrolovaným vzorkem, aby bylo možné posoudit, zda splňoval požadavky uvedené vyhlášky. Dále žalobce zopakoval, že celní kontrola provedená Celním úřadem Mošnov dne 13. 9. 2012 se týkala téhož typu zboží, neboť žalobce nikdy žádné jiné nedovážel. Poprvé se tedy o žalobcově jednání dověděl celní úřad, který byl povinen v prekluzivní lhůtě jednoho roku zahájit správní řízení, což neučinil. K likvidačnímu účinku pokuty žalobce uvedl, že výpočet žalovaného založený na prostém rozdílu maloobchodních a velkoobchodních cen nelze použít, jelikož žalobce má celou řadu nákladů, jako například výdaje na mzdy, nájemné, dopravu apod.

Ze správního spisu soud zjistil následující, pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti.

Po kontrole žalobcova zboží provedené dne 24. 4. 2013 správní orgán I. stupně zahájil řízení o uložení pokuty žalobci za správní delikt podle § 34 odst. 6 písm. d) chemického zákona.

Dne 7. 6. 2013 se k věci vyjádřil žalobce, přičemž především zdůraznil, že ohledně označování náplní do e-cigaret panovaly v minulosti zmatky. Žalobce tedy označoval své zboží mimo jiné na základě informací od celního úřadu, které, jak se později ukázalo, také neodpovídaly zákonným požadavkům. Žalobce uvedl, že zjištěná pochybení napravit, a pro případ uložení pokuty upozornil na řadu polehčujících okolností.

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 15. 7. 2013, č. j. ČIŽP/CHL/SR01/1303579.003/13/OIP, byla žalobci za výše uvedený správní delikt uložena pokuta ve výši 130.000,- Kč. Žalobce se měl deliktu dopustit obsáhle popsáním skutkem, který lze stručně shrnout tak, že v období od 13. 7. 2012 do 14. 3. 2013 uváděl na trh různé typy náplní do e-cigaret bez řádného označení nebezpečných chemických látek. Ve stručném odůvodnění prvostupňového rozhodnutí bylo odkázáno na kontrolní protokoly, uvedeno, že žalobce spáchání deliktu nepopřel, a odůvodněna výše uložené pokuty.

Žalobce brojil proti prvostupňovému rozhodnutí odvoláním, v němž namítal, že nebyl prokázán rozsah jeho skutku a že nebyla naplněna skutková podstata správní deliktu, neboť ten vyžaduje kumulativní nesprávné zabalení i označení výrobku. Také tvrdil, že jednal v dobré víře v návod, který mu byl poskytnut celním úřadem při předcházející kontrole, přičemž doložil výzvu k nápravě Celního úřadu Mošnov ze dne 14. 9. 2012, č. j. 10921/2012-046300-023, a dokument nazvaný Označování e-liquidů, základů (bází) a mixůází s obsahem nikotinu podle předpisů EU a navazujících zákonů a vyhlášek České republiky v souladu s předpisy EU. V souvislosti s kontrolou provedenou celním úřadem žalobce též namítl věcnou nepřislusnost správního orgánu I. stupně. Konečně žalobce uvedl, že by na něj pokuta v uložené výši měla likvidační dopad, neboť se nachází ve ztrátě. K tomu předložil řadu dokladů o své hospodářské situaci.

Žalovaný žalobcovo odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 15. 8. 2014, č. j. 1600/570/13, 66455/ENV/13. Uvedl, že žalobcův výklad skutkové podstaty správního deliktu je zjevně mylný. Rozsah prodaného zboží byl doložen samotným žalobcem, který dříve kontrolní zjištění nezpochybňoval. Žalovaný se neztotožnil ani s dalšími odvolacími tvrzeními, neboť kontrola celního úřadu provedená v roce 2012 se týkala jiného zboží; nadto nebylo prokázáno, že by návod k označování zboží předložený žalobcem pocházel od celního úřadu. Stejně tak podklady, které žalobce předložil k prokázání své ekonomické situace, neprokazují, že by na něj mohla mít uložená pokuta likvidační dopad.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí bylo zrušeno z procesních důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s., soud rozhodl bez nařízení ústního jednání.

Před posouzením jednotlivých žalobních námitek je třeba zrekapitulovat judikaturu týkající se přezkoumatelnosti správních rozhodnutí. Správní soudy ve své ustálené judikatuře zdůrazňují, že přezkoumatelné je zásadně jen takové rozhodnutí, které se vypořádává se všemi námitkami, které uplatnili účastníci řízení. Již v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23 (Sbírka judikatury ve věcech správních, č. 27/1994), bylo dovozeno, že správní orgán II. stupně nedostojí svým povinnostem, pokud pouze

implicitně převezme argumenty uvedené v rozhodnutí prvostupňovém, aniž by zaujal jakékoliv stanovisko k argumentům účastníka řízení. Jak dále plyne z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č. j. 31 Ca 39/2005-70 (č. 1282/2007 Sb. NSS), nevyporádali se správní orgán v rozhodnutí o oprávněm prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uvedeny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku důvodů.

Nejprve se soud zabýval námitkou žalobce, že správní orgán I. stupně nebyl příslušný k řízení o správním deliktu, neboť před ním se o žalobcově jednání dověděly orgány celní správy. Je pravdou, že podle § 35 odst. 4 chemického zákona, ve znění do 30. 6. 2017, správní delikty podle tohoto zákona projednával ten z orgánů uvedených v § 23 písm. d) až h), který se o deliktu dověděl jako první. Pokud by se o žalobcově deliktním jednání dříve než správní orgán I. stupně dověděl Celní úřad Mošnov, jak tvrdí žaloba, byl by skutečně k projednání správního deliktu příslušný on. Navíc by se jednalo o relevantní skutečnost pro běh prekluzivní lhůty podle § 35 odst. 3 chemického zákona, ve znění do 30. 6. 2017.

Pro vyřešení těchto otázek je třeba posoudit, zda je opakované uvedení téhož druhu zboží na trh trvajícím deliktem. Soud má za to, že se o trvalý delikt nejedná, neboť uvedením na trh každého jednotlivého kusu zboží se žalobce dopouští deliktu znovu, a to bez ohledu na skutečnost, že tak činí opakovaně po delší období. Nelze se tedy ztotožnit s žalobcem, že pokud by celní orgán zjistil, že žalobce uvedl na trh určitý typ zboží, nemohl by již jiný orgán vést řízení týkající se téhož typu zboží, které však bylo uvedeno na trh později. Zároveň platí, že prekluzivní lhůta pro zahájení řízení o správním deliktu plyne pro každý kus zboží uvedeného na trh samostatně.

Je tedy evidentní, že pro tu část skutku, která proběhla po 13. 9. 2013, není celní kontrola relevantní, neboť celní úřad nemohl odhalit jednání, které mělo nastat teprve v budoucnosti. Žalobce byl ovšem postihnut za to, že zboží nesplňující požadavky chemického zákona uváděl na trh již od 13. 7. 2012. O části skutku, která proběhla mezi 13. 7. 2012 a kontrolou Celního úřadu Mošnov dne 13. 9. 2012, se celní orgán mohl dozvědět dříve než správní orgán I. stupně. Celní úřady jsou uvedeny v § 23 písm. f) chemického zákona uvedeny jako jeden ze správních orgánů, do jehož působnosti spadá ukládání správních deliktů dle § 35 odst. 4 chemického zákona. Pokud by tedy bylo prokázáno, že se o části žalobcova skutku dověděl Celní úřad Mošnov již dne 13. 9. 2012, byl by oprávněn řízení o správním deliktu v tomto rozsahu vést pouze on, a nikoliv správní orgán I. stupně. Nelze též pominout, že by se pro tuto část skutku počítala jednoletá subjektivní prekluzivní lhůta podle § 35 odst. 3 chemického zákona již od zjištění celního orgánu.

Námitka žalobce o příslušnosti Celního úřadu Mošnov byla uplatněna v doplnění odvolání ze dne 30. 7. 2013, přičemž žalobce předložil i výzvu celního úřadu ze dne 14. 9. 2013 k odstranění nedostatků spočívajících v nesplnění požadavků na klasifikaci, balení a označování zboží v souladu s chemickým zákonem „*ve věci dovozu esenciálních olejů do E-cigaret uvedených na Custom Invoice ze dne 2012-09-08, která je přílohou AWB 7431241322*“ v množství 2380 ks. Dále byl předložen dovozní doklad ze dne 10.2.2012 na 2670 ks elektronických cigaret, jehož kontrola byla provedena celním úřadem dne 2.10.2012. Předložený dovozní doklad tak neodpovídá předmětu kontroly celního úřadu dle uvedené výzvy k odstranění nedostatků. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí omezil na tvrzení, že „*celní úřad se při své kontrole zabýval zcela jinými nebezpečnými chemickými směsmi a jinými dodávkami*“. Není ovšem zřejmé, na základě kterých podkladů ve spise žalovaný k tomuto závěru dospěl. Z podkladů předložených žalobcem vyplývá, že celní úřad posuzoval dovoz náplní do e-cigaret (uskutečněný dne 8.9.2012) bez bližší specifikace. Též skutek, za

něž byla žalobci uložena pokuta, se týká náplní do e-cigaret, přitom delikt žalobce byl v rozhodnutí správního orgánu I. stupně specifikován pouze datem uvedení na trh a názvem výrobku. Z obsahu rozhodnutí Oblastního inspektorátu Olomouc České obchodní inspekce a výzvy Celního úřadu Mošnov však nelze zjistit, zda se nejedná z části o shodné dovozy či nikoli, neboť správní orgány nepoužívají shodnou identifikaci kontrolovaných dovozů zboží elektronických cigaret.

Pokud žalobce specifikoval řízení vedené u Celního úřadu Mošnov, měl si žalovaný v odvolacím řízení od celního orgánu vyžádat spis týkající se kontroly provedené dne 13. 9. 2012 a zjistit, jestli celní orgán posuzoval stejné zboží, za jehož uvedení na trh byla žalobci uložena pokuta. Pokud by dospěl alespoň z části ke kladnému závěru, byl povinen řízení o uložení pokuty ohledně příslušné části skutku (dovozu) zastavit, neboť k jeho projednání by byly podle § 35 odst. 4 chemického zákona příslušné celní úřady, a nikoliv správní orgán I. stupně, respektive žalovaný. Žalovaný se však s předmětem kontroly celního úřadu dostatečně neseznámil a s námitkou věcné nepřislusnosti se vypořádal, jak vyplývá z citace uvedené v předchozím odstavci, nedostatečně. Soud tedy dospěl k závěru, že v této části je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a navíc je založeno na skutkovém stavu, který nemá oporu ve spise. Již tato zjištění by postačovala ke zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.

Toliko na okraj soud podotýká, že se nezabýval významem kontroly provedené Českou obchodní inspekcí, na niž žalobce upozorňoval ve správním řízení, neboť v souvislosti s touto kontrolou žalobce nezformuloval žádnou žalobní námitku. Je ovšem zřejmé, že kontrola České obchodní inspekce nemůže mít pro řízení stejný význam jako kontrola celního úřadu, neboť Česká obchodní inspekce není uvedena v § 23 chemického zákona, a tedy dle něj nevykonává státní správu.

Dále soud posoudil žalobcovo tvrzení, že rozsah skutku, jenž mu byl kladen za vinu, nebyl dostatečně prokázán. I tuto námitku žalobce zcela srozumitelně zformuloval v odůvodnění svého odvolání. Uvedl, že správní orgán I. stupně provedl kontrolu pouze čtyř kusů krabiček směsi, avšak není zřejmé, na základě čeho dovodil, že zákonné požadavky na označení nesplňovalo ostatní dovezené zboží.

Žalovaný se s touto námitkou taktéž vypořádal zcela nepřezkoumatelným způsobem. Je pravdou, že sám žalobce deklaroval, kolik zboží určitého typu uvedl na trh. To však ještě automaticky neznamená, že veškeré zboží trpělo stejnými vadami jako kontrolované vzorky. Není *a priori* vyloučeno, že by správní orgány na základě určitého vzorku zboží usoudily, že jeho vadami trpí i celá množina uvedená na trh. Přezkoumatelná úvaha vedoucí k tomuto závěru ovšem nebyla provedena ani v prvostupňovém rozhodnutí ani v rozhodnutí žalovaného v rámci vypořádání výslovně uplatněné odvolací námitky. Pokud měly správní orgány za to, že jimi odhalené vady u jednotlivých zkoumaných vzorků jsou pro dané zboží charakteristické, byly povinny vyjasnit, proč se nemohlo jednat jen o ojedinělé vady určitých kusů zboží.

Ani odkaz na protokoly o kontrole, navíc jen zcela obecný, odůvodnění rozhodnutí žalovaného nemůže nahradit vypořádání této odvolací námitky. Proto soud i v tomto ohledu napadené rozhodnutí shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V tomto bodě je navíc nepřezkoumatelné i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, v jehož výroku i odůvodnění (kde je zkopírován totožný text) se bez dalšího uvádí, že ostatní dovezené výrobky určitého typu trpěly stejnými vadami jako kontrolovaný kus.

Dále se soud zabýval tvrzením žalobce, že se žalovaný nepřezkoumatelně vypořádal též s jeho interpretací § 34 odst. 6 písm. d) chemického zákona, dle něž se správního deliktu dopustí dovozce a následný distributor tím, že „v rozporu s § 11 až 16 uvede na trh směs, která je klasifikovaná jako nebezpečná, nebo směs, která může představovat specifické nebezpečí, aniž by ji označil a zabalil“. Žalobce v odvolání tvrdil, že aby byla skutková podstata deliktu naplněna, musí nastat situace, kdy produkt není správně označen a současně není ani náležitě zabalen; pouze jedna z těchto vad dle jeho názoru nepostačuje.

Žalovaný se ani s touto odvolací námitkou nevypořádal, a to ani v hrubém náznaku. Uvedl pouze, že „tento výklad je zcela mylný, samozřejmě, že musí být splněny všechny podmínky současně, správním deliktem je porušení kteréhokoliv z obou požadavků, daných zákonem“. Za prvé je uvedena formulace matoucí, protože striktně čteno obsahuje dvě vzájemně rozporná tvrzení. Nejprve žalovaný uvádí, že všechny podmínky musí být splněny současně, což by přisvědčovalo tvrzení žalobce, poté však uzavírá, že správním deliktem je porušení kteréhokoliv z obou požadavků. Ani v případě, že by soud danou větu vyložil podle zjevného úmyslu žalovaného, tedy tak, že zastává opačnou interpretaci než žalobce, neuvedl žalovaný ani jediný argument pro své závěry.

Žalobce dále namítal, že při označování zboží jednal v dobré víře, neboť vycházel z informací poskytnutých Celním úřadem Mošnov v září roku 2012. Spolu s odvoláním předložil žalobce manuál, který dle svého tvrzení od celního úřadu obdržel a dle něž postupoval, přičemž také specifikoval řízení, v rámci kterého měl takové poučení obdržet. Žalovaný se s touto námitkou v napadeném rozhodnutí vypořádal pouze tak, že nebylo prokázáno, že příslušný dokument skutečně pocházel od celního úřadu. Takový postup je ovšem v rozporu se zásadou materiální pravdy. V řízení o uložení sankce se tento princip uplatní též v odvolacím řízení, neboť dle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu jsou v takovém typu řízení správní orgány povinny z úřední povinnosti zjišťovat skutečnosti svědčící jak ve prospěch, tak v neprospěch účastníka řízení. Pokud žalobce prezentoval skutkové tvrzení svědčící v jeho prospěch, které navíc podpořil důkazy, bylo povinností žalovaného zjistit, zda toto tvrzení odpovídá realitě, a případně si opatřit další důkazní prostředky, zejména pokud jde o ověření obsahu úkonu jiného správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 2 As 46/2005-55, a ze dne 9. 4. 2015, č. j. 7 As 269/2014-17). V tomto případě nebylo vyloučeno, že celní úřad spolu s výzvou k nápravě týkající se označování žalobcem dováženého zboží skutečně takovýto dokument poskytl. Jelikož žalobce specifikoval řízení vedené u celního úřadu, měl žalovaný vyzvat Celní úřad Mošnov a dotázat se jej, zda předložený manuál žalobci poskytl. Pokud by se tímto způsobem nepodařilo žalobcovu verzi potvrdit, měl žalovaný žalobce vyzvat, aby svá tvrzení doložil, nebo navrhl další důkazy.

Nelze přisvědčit názoru žalovaného v této otázce, že taková informace od celního orgánu není relevantní. Jak již bylo uvedeno výše, celní úřady vykonávají státní správu podle chemického zákona. Pokud celní úřad žalobce vyzval k nápravě označování a balení jeho produktů a k tomu mu poskytl instrukce, nelze žalobci klást k tíži, že se na takové instrukce spoléhal a neověřoval si jejich správnost u žalovaného jako ústředního správního úřadu. Pokud by tedy bylo prokázáno, že žalobce pokyny k označování zboží od celního orgánu obdržel a podle nich se řídil, nepochybně by žalobce vynaložil veškeré možné úsilí k tomu, aby se správního deliktu nedopustil, a byl by tak naplněn liberační důvod podle § 35 odst. 1 chemického zákona, ve znění do 30. 6. 2017.

Jelikož tedy žalovaný nesplnil svou povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je namístě jeho rozhodnutí zrušit pro nedostatečně zjištěný skutkový

stav ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Touto vadou bylo taktéž zatíženo i prvostupňové rozhodnutí, neboť žalobce již ve vyjádření k zahájení řízení ze dne 7. 6. 2013 tvrdil, že se řídil informacemi poskytnutými celním úřadem. Správní orgán I. stupně nejen že žalobce nevyzval, aby své tvrzení prokázal, ale vůbec se k němu ve svém rozhodnutí nevyjádřil, což vedlo v daném případě k nedostatečnému zjištění skutkového stavu a také k nedostatečnému vypořádání odvolací námitky žalobce.

Konečně bylo třeba posoudit otázku likvidačních účinků pokuty. Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, je správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele, avšak pouze tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter. Jinými slovy, správní orgány se majetkovými poměry obviněného zabývat nemusí, pokud z jeho tvrzení, ze spisu, ani z výše ukládané pokuty nevyplývá, že by likvidační účinek mohl nastat. Žalobce však v odvolání tvrdil, že se nachází ve ztrátě a pokuta ve výši 130.000,- Kč by na něj mohla mít likvidační dopad. Předložil celou řadu podkladů (výsledovky za roky 2010 - 2012, přehled mzdových nákladů a přiznání k dani z přidané hodnoty z let 2012 až 2013).

Žalovaný se ani s touto odvolací námitkou nevypořádal přezkoumatelným způsobem. V napadeném rozhodnutí pouze uvedl, že předložené podklady neprokazují, že by se mohlo jednat o pokutu likvidačního charakteru. Takové lakonické konstatování požadavkům judikatury na vypořádání odvolacích námitek nedostalo. Pokud žalobce předestřel jasnou argumentaci, proč by na něj pokuta mohla mít likvidační účinek, a zároveň předložil celou řadu důkazních prostředků, které by pro posouzení věci přinejmenším mohly být relevantní, bylo povinností žalovaného jeho tvrzení vyvrátit. Pokud předložené doklady nepovažoval za dostatečné, měl žalobce vyzvat k předložení dalších potřebných podkladů, případně si je opatřit z jiných zdrojů, a to v intencích výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Měl-li naopak žalovaný za to, že shromážděné podklady jsou dostatečné, ale likvidační účinek pokuty neprokazují, byl povinen v rozhodnutí vyložit, na základě jaké úvahy k tomuto závěru dospěl. Jelikož tak neučinil, zatížil též v tomto rozsahu své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, která je důvodem k zrušení rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Argumentace, kterou k výši pokuty žalovaný uvedl ve vyjádření k žalobě, nemohla zhojit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Rozhodnutí totiž musí být přezkoumatelné samo o sobě a jeho odůvodnění nelze doplňovat až v řízení před soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74). Lze se však ztotožnit s žalobcem, že ani prostý rozdíl ceny, kterou žalobce za zboží platil svým dodavatelům, a ceny, za kterou zboží prodával, nemůže postačovat pro závěr, že výše uložené pokuty nemůže mít likvidační účinky. V úvahu je třeba vzít především celkovou hospodářskou situaci žalobce, tedy jeho majetek, příjmy a výdaje.

Soud se nezabýval tvrzením žalobce, že napadené rozhodnutí neobsahuje úvahu ohledně porušení konkrétních ustanovení vyhlášky č. 402/2011 Sb., respektive že porušení této vyhlášky nebylo prokázáno a má být postaveno najisto dokazováním před soudem. Tuto námitku žalobce poprvé uplatnil až ve vyjádření k žalobě ze dne 17. 2. 2015. Podle § 71 odst. 2 věty poslední byl však žalobce oprávněn žalobu rozšířit o nové žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby, která činí dle § 72 odst. 1 s. ř. s. dva měsíce od oznámení napadeného rozhodnutí. To bylo žalobci oznámeno dne 27. 8. 2014, kdy nabylo právní moci,

a tedy lhůta pro podání žaloby uplynula dne 27. 10. 2014. Námitky uvedené poprvé v replice k vyjádření žalovaného tedy byly uplatněny opožděně.

Soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a pro nedostatečně zjištěný skutkový stav podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. Podle § 78 odst. 3 s. ř. s. soud taktéž zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť, jak bylo vyloženo výše, v některých ohledech již ono trpělo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Správní orgány jsou podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem vysloveným soudem v tomto rozsudku. V dalším řízení bude nutné doplnit skutkový stav a vypořádat se s námitkami žalobce v rozsahu, který byl popsán výše.

Soud připomíná, že při opětovném rozhodování ve věci budou správní orgány povinny zvážit retroaktivní aplikaci pozdější právní úpravy ve prospěch žalobce. Ustanovení § 34 odst. 6 písm. d) chemického zákona totiž pozbylo účinnosti dnem 31. 5. 2015, a to dle § 49 odst. 2 chemického zákona. V současné době je nadále účinné ustanovení o přestupku podle § 34 odst. 6 písm. c) chemického zákona, které slouží stejnému účelu jako ustanovení, podle něhož byl pokutován žalobce. Toto ustanovení však neodkazuje na zrušená ustanovení § 11 až 16 chemického zákona, nýbrž na požadavky přímo použitelného předpisu Evropské unie, kterým je nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2008/1272/ES, o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES a o změně nařízení (ES) č. 1907/2006.

V obsáhlém popisu skutku, jímž se měl žalobce dopustit správního deliktu, se uvádí celá řada pochybení při označování zboží. Při novém rozhodování bude úkolem správních orgánů posoudit, zda by tato pochybení byla rozporná též s uvedeným nařízením, a zda by je tedy bylo možné sankcionovat podle § 34 odst. 6 písm. c) chemického zákona. Pokud bude zjištěno, že žalobce by se dopustil správního deliktu i za současné situace, bude třeba věc posoudit podle právní úpravy účinné v době spáchání skutku, neboť sankce za delikt podle § 34 odst. 6 písm. d) činila maximálně 4.000.000,- Kč [§ 34 odst. 20 písm. b) chemického zákona, ve znění do 30. 6. 2014], zatímco v případě deliktu podle § 34 odst. 6 písm. c) maximálně 5.000.000,- Kč [§ 34 odst. 22 písm. a) chemického zákona v současném znění]. Naopak v případě, že by se žalobce podle současné právní úpravy správního deliktu nedopustil, bude třeba aplikovat dnes účinné znění zákona retroaktivně v žalobcův prospěch v souladu s § 2 odst. 1 ve spojení s § 112 odst. 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Výrok o nákladech řízení vychází ze skutečnosti, že žalobce byl v řízení plně úspěšný, a tak mu oproti žalovanému náleží náhrada nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalobce předně uhradil soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3.000,- Kč. Další žalobcovy náklady tvoří odměna advokáta za tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení ve věci, podání návrhu ve věci samé a podání repliky k vyjádření žalovaného. Dle ustanovení § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3.100,- Kč ($3 \times 3.100 = 9.300$). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($3 \times 300 = 900$). Odměna advokáta tak celkem činí 10.200,- Kč; právní zástupkyně žalobce není plátkyní DPH. Spolu se zaplaceným soudním poplatkem tedy žalobci vznikly náklady ve výši 13.200,- Kč.

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

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

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

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

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

V Praze dne 11. srpna 2017

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková