



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. v právní věci žalobce: **S-Profit Opava s.r.o.**, se sídlem Jindřichov čp. 88, zastoupeného JUDr. Pavlem Brachem, advokátem se sídlem Klapálkova 3132/4, Praha 4 - Chodov, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 67/17, Praha 1 - Nové Město, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 6. 2014, č.j. 46597/2014-MZE-17224,

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** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně dne 29. 8. 2014 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2014, č. j. 46597/2014 – MZE – 17224 (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského ze dne 16. 5. 2014, č. j. UKZUZ

002736/2014 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), kterým Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský žalobci uložil podle 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 též „zákon o rostlinolékařské péči“) pokutu ve výši 300.000 Kč za správní delikt dle ustanovení § 79g odst. 2 rostlinolékařského zákona a podle ustanovení § 79g odst. 1 písm. n) rostlinolékařského zákona, pro nedodržení ustanovení čl. 28 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009, ze dne 21. října 2009, o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnice Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (dále též „nařízení ES“), ke kterému došlo v souvislosti s uvedením na trh nepovoleného přípravku na ochranu rostlin, a pro nedodržení ustanovení čl. 65 odst. 1 nařízení ES v provedení dle čl. 1 přílohy I., odst. 1, písm. g), i), m), o), q) a t) nařízení Komise (EU) č. 547/2011 ze dne 8. června 2011, kterým se provádí nařízení ES, účinného od 14. 6. 2011, v souvislosti s označením přípravku na ochranu rostlin, které nebylo v souladu s právní úpravou, a to v návaznosti na definici uvádění na trh dle ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) rostlinolékařského zákona a dle čl. 3 bod 9 nařízení ES.

II. Obsah žaloby

[2] Žalobce svojí žalobou brojí proti výroku o výši udělené finanční sankci za správní delikt, jelikož má za to, že je výše pokuty v rozporu se zákonem. Žalobce má za to, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a že se žalovaný nevypořádal dostatečně se všemi námitkami žalobce. Dle žalobce žalovaný nesprávně posoudil otázku polehčujících okolností. Žalobce nerozporuje a nezpochybňuje skutečnost, že porušil právní povinnosti, o kterých bylo rozhodnuto prvostupňovým rozhodnutím, nicméně zdůrazňuje, že pokuta, kterou prvostupňový orgán uložil, byla neúměrná a nepřiměřená, co do její výše. Žalobce namítá, že prvostupňový orgán nezhodnotil okolnosti svědčící ve prospěch žalobce, tedy že spolupracoval a při kontrole plnění právních povinností nekonal ničeho, čím by řádný chod kontroly a činnost kontrolujícího správního orgánu komplikoval. Žalobce tvrdí, že nikdy nepopíral, že se uvedeného jednání dopustil, ale uvádí, že tak jednal skoro nedopatřením. Žalobce namítá, že výše pokuty je v rozporu se základními hodnotami. Tvrdí, že má dle ustanovení § 2 odst. 4 správní orgán dbát na to, aby bylo přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídala sankce okolnostem případu. Žalobce je přesvědčen, že pokuta v rozsahu jedné třetiny možného rozsahu nebyla za obdobné porušení ještě nikdy uložena. Žalobce uvádí, že výše pokuty je naprosto nereálná a neodráží materiální kvalitu a povahu spáchaného správního deliktu. Žalobce zdůrazňuje, že v důsledku jeho jednání nedošlo k žádnému reálnému poškození životního prostředí a zdraví lidí či zvířat. Nehledě na to, že se jednalo v případě žalobce o první potrestání. Žalobce namítá procesní postup správního orgánu, když nevedl dokazování ke zjištění, nakolik je pro žalobce ta která částka snesitelná. Žalobce má za to, že se správní orgán nevypořádal s otázkou, jaký bude mít výše pokuty vliv na majetek a společenské postavení žalobce. Dle žalobce má pokuta mít přiměřený zásah a ne likvidační charakter. Žalobce dále uvádí, že pokuta neodpovídala tomu, co de facto finančně žalobce vydělal na prodeji uvedených přípravků, protože jejich prodej nebyl nějak výrazný co do množství. Závěrem žalobce žádá o případnou moderaci výše pokuty v rozmezí od 0 Kč do 299.999 Kč.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

[3] Žalovaný ve svém vyjádření, doručeném soudu dne 21. 10. 2014 navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Dle žalovaného není žaloba důvodná, jelikož má za to, že všechny žalobní námitky byly řádně vypořádány u obou stupňů správních orgánů. Žalovaný odkazuje na argumentaci v napadeném rozhodnutí. Dále žalovaný tvrdí, že žalobce neuvádí, jaké další polehčující okolnosti měly správní orgány při vyměření výše pokuty vzít v potaz, takže se jedná jen o obecnou námitku bez jakékoliv další konkretizace. V obou žalobou napadených rozhodnutích byly řádně zhodnoceny všechny polehčující okolnosti, které správní orgány zohlednily ve prospěch žalobce při stanovení pokuty. K výši pokuty uvádí žalovaný, že není vždy možné vyměřit pokutu v závislosti na nějaké objektivně vyčíslitelné újmě či hodnotě, což však často není možné ani v oblasti trestního řízení. Stanovení výše pokuty je často výsledkem správního uvážení, které musí být aplikováno v souladu s ustanovením § 79i odst. 2 zákona o rostlinolékařské péči a v mezích tohoto ustanovení. K ekonomické situaci žalobce žalovaný odkazuje na všeobecně přístupné účetní a bilanční dokumenty žalobce. K námitce žalobce týkající se údajné asymetrie pokut ukládaných ve sféře přípravků na ochranu rostlin, žalovaný připomíná, že napadená výše pokuty stále nedosahuje ani třetiny zákonem stanovené horní hranice sazby a pokuta odpovídá okolnostem spáchání správního deliktu. K navyšování ukládaných pokut dochází ve všech obdobných případech, jak bylo uvedeno v napadeném rozhodnutí. Žalovaný dodává, že obecný nárůst výše ukládaných pokut není důsledkem auditní mise orgánů Evropské unie v České republice, ale je způsoben zpřísněním pravidel stanovených přímo použitelnými předpisy Evropské unie s jasným dopadem na dovozce a distributory přípravků na ochranu rostlin a také rostoucím počtem správních deliktů spáchaných v rámci obchodování s přípravky na ochranu rostlin.

[4] Žalobce v replice doručené krajskému soudu dne 11. 11. 2014 brojí proti způsobu, jímž došlo k uložení pokuty. Opakuje, že prvostupňový orgán nijak nehodnotil majetkové poměry. Tvrdí, že přiměřenost sankce se nemá řešit v odvolacím řízení. Namítá, že prvostupňový orgán měl učinit řádné šetření majetkových poměrů žalobce, a to aktivním dotazováním. Žalobce tvrdí, že žalovaný nevycházel z aktuálních údajů a proto nelze takové údaje považovat za pomůcku. Dále žalobce uvádí, že se k těmto použitým údajům měl právo vyjádřit, což se nestalo. Žalobce poukazuje na zánik odpovědnosti za spáchaný správní delikt podle ustanovení § 79i odst. 4 zákona o rostlinolékařské péči. Žalobce má totiž za to, že správní orgán věděl o správním deliktu žalobce již dříve a nezačal řízení ve lhůtě jednoho roku. Žalobce opakuje, že je výše pokuty nepřiměřená ve vztahu k výdělku z prodávaných produktů a žádá moderaci výše pokuty.

IV. Posouzení věci krajským soudem

[5] Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s.ř.s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Zdejší soud dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**, že napadené rozhodnutí žalovaného **bylo vydáno** v souladu se zákonem. O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z ustanovení § 51 odst. 1 s.ř.s. poté, kdy účastníci řízení s tímto postupem vyslovili souhlas.

[6] Ze spisového materiálu krajský soud poukazuje na následující rozhodné skutečnosti pro posouzení věci, a to, že dne 5. 8. 2010 byl společností S-Profit Opava s.r.o. (žalobci) povolen dovoz souběžného přípravku ORIUS 25 EW z Polska. Dne 13. 12. 2011 bylo společnosti S-profit Opava s.r.o. zrušeno povolení k dovozu souběžného přípravku ORIUS 250 EW, přičemž rozhodnutí o povolení uvádění přípravku na trh držitelem bylo ukončeno dnem 10. 1. 2013 a používání přípravku bylo ukončeno dne 10. 1. 2014. Rozhodnutí o zrušení povolení k dovozu bylo doručeno žalobci datovou zprávou dne 15. 12. 2011. Dne 19. 5. 2010 byl žalobci povolen dovoz souběžného přípravku Sagil 100 z Polska, dne 31. 5. 2011 bylo povolení k dovozu zrušeno a rozhodnutí bylo žalobci doručeno datovou zprávou dne 6. 6. 2011. Dne 14. 5. 2012 bylo žalobci povoleno obchodování s přípravkem na ochranu rostlin Adengo a dne 18. 5. 2010 byl žalobci povolen dovoz výrobku Sumper Super.

[7] Dne 15. 7. 2013 byla zahájena kontrola ve skladu žalobce za přítomnosti jednatele žalobce, přičemž byly kontrolovány přípravky Adengo, Sagil 100, Sumper Super, Orius 25 EW. Na základě provedené kontroly bylo vydáno úřední opatření ÚO130038 ze dne 30. 7. 2013 žalobci, kterým se uložil žalobci zákaz uvádění na trh přípravku Sagil 100, jelikož lhůta odkladu pro uvádění přípravku na trh byla stanovena do 31. 7. 2011, avšak na základě dokladů o nákupu a prodeji žalobce přípravek uvedl na trh i v roce 2013. Dne 30. 7. 2013 bylo vydáno Státní rostlinolékařskou správou úřední opatření č. j. SRS 041194/2013, kterým se ukládá zákaz uvádění na trh a používání přípravku na ochranu rostlin Adengo, jelikož jeho etiketa nebyla v souladu s Nařízením ES. Dne 30. 7. 2013 bylo vydáno Státní rostlinolékařskou správou úřední opatření č. j. SRS 041267/2013, kterým se ukládá zákaz uvádění na trh a používání přípravku na ochranu rostlin Sumper Super, jelikož jeho etiketa nebyla v souladu s Nařízením ES. Dne 3. 12. 2013 Státní rostlinolékařská správa zahájila řízení z moci úřední s žalobcem ve věci uložení pokuty za správní delikt dle § 79g odst. 1 písm. n) rostlinolékařského zákona. Žalobce se k zahájení řízení vyjádřil dne 6. 12. 2013 tak, že tvrdí, že dovážel přípravky v dobré víře, s tím, že je jejich dovoz stále povolen. Dne 16. 5. 2014 Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský uložil žalobci rozhodnutím pokutu ve výši 300.000 Kč. Žalobce se dne 30. 5. 2014 odvolal a dne 4. 7. 2014 bylo vydáno napadené rozhodnutí.

[8] Spor projednávané věci tkví ve výši uložené pokuty. Žalobce nerozporuje tvrzení, že se dopustil správního deliktu dle ustanovení § 79g odst. 1 písm. n) rostlinolékařského zákona. Má za to, že pokuta je nepřiměřeně vysoká a má likvidační charakter.

[9] Krajský soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť se jedná, o tak závažnou vadu, že se jí soud musí zabývat z úřední povinnosti nad rámec dalších uplatněných žalobních námitek. Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí nelze věcně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost žalobce spatřuje v nedostatečném vypořádání se žalovaného s námitkami žalobce.

[10] Z rozsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu k tomuto tématu (srov. např. rozsudky ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 27/2008 - 76, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS) je zřejmé,

že rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, například pokud z něho jednoznačně nevyplyvá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí; pokud je jeho odůvodnění vnitřně rozporné, popřípadě je-li výrok v rozporu s odůvodněním; pokud z jeho výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Dále se jedná o případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. I nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů je soudní judikaturou bohatě zmapována. Zmínit lze například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, a ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245). Z nich se podává, že rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené; či proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze žalobních námitek včas uplatněných, či obsahuje-li odůvodnění rozsudku toliko převzaté pasáže z publikovaného judikátu v jiné, skutkově i právně odlišné věci, aniž dále rozvádí dopad převzatých závěrů na konkrétní souzený případ a na samotné rozhodnutí ve věci. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu pak pro posouzení přezkoumatelnosti správních rozhodnutí platí v podstatě stejné podmínky, jako pro posouzení přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 163/2012-18).

[11] Žádnou z výše uvedených vad krajský soud v napadeném rozhodnutí neshledal. Žalovaný se zabýval zejména otázkou ukládání pokuty a výší pokuty, svou argumentaci vystavěl na skutečnostech, které byly zjištěny a to zcela v souladu se zákonem. Z napadeného rozhodnutí je patrné, že se s celým případem důkladně seznámil a neopomenul žádné skutečnosti, které jsou v dané věci podstatné. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že se zabýval žalovaný všemi námitkami. Krajský soud proto neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, která spočívá dle žalobce v nedostatečném vypořádání námitek v napadeném rozhodnutí. Je zřejmé, že žalovaný výrok řádně odůvodnil, je zřejmé, kdo jsou účastníci řízení, neobsahuje žádnou vnitřní rozpornost v hodnocení žalovaného, když vede celá právní argumentace ke stejnému závěru, odůvodnění obsažené v napadeném rozhodnutí je vyčerpávající a žalovaný se vyjadřuje ke všem námitkám žalobce. Krajský soud konstatuje, že napadené rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

[12] Dále se soud zabýval jednotlivými námitkami žalobce uvedené v žalobě, nejdříve se zabýval obecně ukládáním pokut. K ukládání pokut se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 As 32/2007 – 48, tak, že „[u]kládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon vymezuje. Správní orgán přitom dbá na přiměřenost sankce z hlediska jejího účelu. Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada

zákonnosti trestání spočívá v tom, že se správní orgán musí důsledně řídit pravidly pro ukládání sankcí, která jsou obsažena v obecné i zvláštní části přestupkového zákona. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu. Správní orgán je proto povinen zabývat se jednotlivými kritérii pro stanovení sankce, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a v souladu s pravidly logického usuzování, dospět k rozhodnutí o druhu a výměře sankce. Vzhledem k tomu, že je nezbytné, aby správní uvážení bylo přezkoumatelné soudem a současně i srozumitelné účastníkům řízení, musí pak být tento postup objasněn v odůvodnění rozhodnutí.“ Z judikatury Nejvyššího správního soudu tak vyplývá, že při posuzování výše pokuty musí správní orgán vycházet ze základních principů zákonitosti a individualizace sankce. Dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97, publ. pod č. 2209/2011 Sb. NSS, vyplývá, že „[m]ezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán.“ Projevem individualizace v projednávané věci je zřejmé zhodnocení a započítání polehčujících okolností, mezi které správní orgán zahrnul i spolupráci žalobce. V napadeném rozhodnutí žalovaný dostatečně zdůrazňuje, že zanalyzoval veškeré skutečnosti, které mohly ovlivnit výši pokuty, a především poukazuje na závažnost spáchaného správního deliktu. Dle ustanovení § 79g odst. 2 rostlinolékařského zákona je možné uložit pokutu do 1.000.000 Kč za správní delikt uvedení nepovoleného přípravku na trh, výše pokuty dostatečně zdůrazňuje, že se jedná o delikt závažný. Tudíž výše pokuty, která byla žalobci uložena a nedosahuje ani 30 % horní hranice sazby pokuty ve vztahu ke spáchanému správnímu deliktu je sazba nízká jelikož se jedná o dva správní delikty porušení zákazu uvedení přípravku na trh a dva správní delikty týkající se špatného označování výrobku, přičemž oba správní delikty spadají pod ustanovení § 79g odst. 1 zákona o rostlinolékařské péči.

[13] U posuzování výše pokuty je, jak dle judikatury nutné přihlédnout k následkům takového jednání a ke způsobu spáchání správního deliktu, z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007 – 119 vyplývá, že „hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty není primárně skutková podstata deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě.“, tak dle ustanovení § 79i odst. 2 zákona o rostlinolékařské péči, „při určení výměry sankcí právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán“. Ze spisového materiálu vyplývá, že bylo prokazatelně doručeno datovou schránkou žalobci rozhodnutí o zrušení povolení k dovozu přípravků ORIUS 250 EW a Sagil 100 a to dne 6. 6. 2011 a 15. 12. 2011. Kontrola u žalobce byla zahájena 15. 7. 2013. Z kontroly vyplývá, že od zrušení povolení dovozu uvedených přípravků je žalobce dál dovážel a prodával a to další dva roky až do data provedené kontroly. Tímto jednáním se žalobce dopouštěl správního deliktu v dlouhém časovém období po zákazu, čímž způsobil závažné porušení právní normy, což je skutečnost, která je v projednávané věci skutečností přitěžující. Sám žalobce tvrdí, že je dlouhodobě podnikatelem v této oblasti, a proto se má za to, že zná a má znát právní úpravu týkající se rostlinolékařských přípravků. Musí sledovat obsah své datové schránky a veškeré listiny týkající se podnikání. U správního deliktu týkající se označování přípravků Adengo a Sumper Super není pochyb o tom, že se jedná o zjevné zanedbání a porušení právních

norem. **Žalobní námitku** týkající se výše uložené sankce tak zdejší soud považuje **za nedůvodnou**, jelikož byla uložena v zákonném rozmezí s dostatečným odůvodněním správního uvážení prvostupňovým správním orgánem.

[14] Žalobce dále ve své žalobě namítá likvidační charakter pokuty. K charakteru a ukládání likvidačních pokut se vyjadřuje ve svém usnesení Nejvyšší správní soud ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 7, ke kterému taktéž odkazuje žalobce ve své žalobě, kde Nejvyšší správní soud tvrdí, že „[s]právní orgán musí v uvedeném rozsahu k osobním a majetkovým poměrům pachatele přihlédnout, aby se vyhnul uložení likvidační pokuty. **Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí 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 pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.**“ Nejvyšší správní soud dále uvádí, že „[a]by pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě.“ Nejvyšší správní soud konstatuje v usnesení, že „[v] obecné rovině je navíc třeba zdůraznit, že nutnost účinně sankcionovat protiprávní jednání naplňující skutkové podstaty jiných správních deliktů vyplývá pro Českou republiku v řadě oblastí také z práva Evropské unie. V mnoha případech se totiž jedná o postih za porušení povinností uložených právními předpisy Evropské unie, a to ať již přímo (nařízeními Unie), nebo nepřímo na základě vnitrostátních právních předpisů transponujících unijní směrnice. Přitom Soudní dvůr Evropské unie vždy zdůrazňuje povinnost členských států postihovat porušení povinností vyplývajících z unijního práva dostatečně efektivními sankcemi a zajistit tak „užitečný účinek“ (effet utile) unijního práva. Udělená sankce tak musí mít podle Soudního dvora dostatečně odrazující účinek, a to jak z hlediska případné recidivy ze strany samotného delikventa, tak z hlediska ostatních subjektů (viz např. v oblasti soutěžního práva rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 6. 1983, *Musique Diffusion française*, spojené věci 100/80 až 103/80, *Recueil*, s. 1825, bod 106). Rozšířený senát tedy musí přisvědčit prvnímu senátu v jeho závěru, že nejen pro oblast trestního práva, ale i pro správní trestání, ať již jde o přestupky či o jiné správní delikty, platí zásada, že trest za protiprávní čin nesmí být příliš přísný, ale ani příliš mírný.“ K intenzitě uložené sankce závěrem Nejvyšší správní soud tvrdí, že „[v] rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlédnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to v případech, kdy takový požadavek vyplývá ze zákona nebo, jak již bylo řečeno, z ústavního pořádku. Přitom ovšem nemusí nutně postupovat za použití až matematicky přesné metody, jakou předpokládá pro vyměřování peněžitého trestu trestní zákoník. Takovou metodu totiž ze současné právní úpravy jiných správních deliktů při nejlepší vůli vyvodit nelze. Tento způsob výpočtu peněžitě sankce není jediným možným pro naplnění principu materiální rovnosti, jak mu rozumí Ústavní soud. Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako „záchranná brzda“, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by

mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřipustný likvidační charakter. Správní orgán se tedy nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Naopak tam, kde si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžádají v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přihlédl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky. Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.“ Z výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že sankce uložená za jiný správní delikt, a to také ve vztahu k právní úpravě Evropské unie, musí být citelná tak, aby se pachatel svým jednáním již správního deliktu nedopouštěl. Musí být zajištěn efektivní účinek uložené sankce. Dle usnesení Nejvyššího správního soudu je nutné v případě, že je zřejmé, že by mohlo dojít k takovému zásahu do majetkových poměrů uložením pokuty, že by došlo k úplné platební neschopnosti či ukončení podnikatelské činnosti, musí přihlídnout správní orgán k majetkovým poměrům pachatele. Přestože se primárně usnesení Nejvyššího správního soudu týká podnikajících fyzických osob, zdejší soud má za to, že lze uvedené závěry aplikovat i u osob právnických s tím, že je nutné brát v potaz, že majetkové poměry a osobní poměry budou mít odlišný význam ve vztahu k právnickým osobám. U právnických osob je pohled na majetkové poměry přísnější a i likvidační sankce u právnických osob je nutno považovat v některých případech za přiměřené, pokud nelze dosáhnout účelu trestu mírnějšími prostředky.

[15] Je nutné zdůraznit na základě výše uvedené judikatury, že správní orgán musí přihlížet k majetkovým poměrům pachatele v případech, kdy takový požadavek vyplývá ze zákona a pokud ze zákona nevyplývá, jedná se o informace, které působí jako zmírňující korektiv, ke kterému se přihlíží až v tom momentu, kdy by pokuta mohla být nepřiměřeně vysoká, tudíž že by se mohla přibližovat likvidačnímu charakteru. V tomto případě tak není povinností správního orgánu se zabývat podrobně majetkovými poměry žalobce, jelikož zákon v ustanovení § 79i odst. 2 rostlinolékařského zákona, pouze předpokládá přihlídnutí k závažnosti správního deliktu, způsobu spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl delikt spáchán. Požadavek zjištění majetkových poměrů zákon o rostlinolékařské péči tak v tomto případě neukládá. Z uvedeného tak vyplývá, že pokud správní orgán není přesvědčen, že by mohl být úpadek žalobce výši pokuty způsoben, postačí pouze základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení. Zdejší soud poukazuje na vlastní šetření správního orgánu v projednávané věci, které správní orgán provedl nad rámec na základě zjištění veřejně přístupných informací o žalobci z všeobecně přístupných účetních a bilančních dokumentů žalobce, ze kterých nevyplývá, že by mohla mít uložená pokuta likvidační charakter. Proto není ze zákona povinností správního orgánu zjišťovat další informace o majetku žalobce. Žalobce nikterak nerozporuje veřejně dostupné dokumenty, které objasňují majetkové poměry žalobce. Lze shrnout, že správní orgán jednal dle zákona a v mezích zákonných ustanovení, které se ukládání pokut týkají, především také

v rámci ustanovení § 50 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s.ř.“) a to tak, že podkladem pro vydání rozhodnutí mohou být i skutečnosti obecně známé a veškeré podklady hodnotí správní orgán dle své úvahy, přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo. Ze správního spisu vyplývá, že výše pokuty neměla a nemohla mít likvidační charakter, tudíž se nejedná o pochybení na straně správního orgánu. Prostředek Orius 25 EW byl žalobcem nakoupen za částku 166.002,49 Kč, přičemž výnos z prodeje u tohoto přípravku byl ve výši 479.400 Kč. Rozdíl, a tedy čistý zisk z prodeje prostředku Orius 25 EW, tak činil 313.397,51 Kč. Prostředek Agil byl zakoupen za částku 259.374,94 Kč, prodán za 370.000 Kč, čistý zisk činil 110.625,06 Kč. Prostředek Adengo byl zakoupen za částku 866.875,38 Kč, prodán za 441.870 Kč, v tomto případě se jedná o ztrátu ve výši 425.005,38 Kč. U prostředku Bumper Super byla částka za nákup celkem 1.091.217,20 Kč, prodej 2.384.800 Kč, čistý zisk v případě tohoto prostředku činil 1.293.582,80 Kč. Celkem žalobce získal za prodej výše uvedených výrobků čistý zisk v částce 1.292.599,99 Kč (po odečtení ztráty za přípravek Adengo).

[16] Pokud měl žalobce za to, že pokuta likvidační charakter má, jeho povinností bylo výši pokuty rozporovat již v prvostupňovém řízení s dostatečnými důkazy, které prokazují takové tvrzení. Zdejší soud odkazuje na ustanovení § 36 s. ř., kde jsou zřetelně vymezeny práva účastníka, kdy může až do vydání rozhodnutí učinit své návrhy důkazů. Účastník se vyjádřil k zahájení řízení, ve kterém rozporoval pouze výši pokuty, nikterak svá tvrzení o likvidačním charakteru pokuty ale nedokládá, a to ani v podané žalobě. **Žalobní námitku** týkající se likvidačního charakteru uložené sankce považuje zdejší soud **za nedůvodnou**.

[17] V žalobě žalobce odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se analogie obecných zásad trestních ve správním trestání. Zdejší soud k judikatuře uvádí, že použití analogie je přípustné, a to v omezeném rozsahu a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno určitou otázkou vůbec neřeší a nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem. V tomto případě zákon o rostlinolékařské péči dostatečně upravuje ukládání pokut a vymezuje, k čemu se při určení výměry sankce přihlíží, není tudíž nutné k obecným zásadám trestním přihlížet.

[18] Žalobce odkazuje taktéž na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, kde zdejší soud nad rámec poukazuje na tvrzení soudu, které zní „[N]ejvyšší správní soud proto dovodil, že při trestání správních deliktů tímž správním orgánem se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů. 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 jakéhokoli veřejnoprávního deliktu.“ Nejvyšší soud dále uvádí, že „[p]odle § 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., Půry, 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

sblíhající 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.“ V projednávané věci je dle výše uvedené judikatury zřejmé, že za čtyři správní delikty uložil správní orgán pokutu (za sbíhající se) správní delikty v dolní polovině možné výše sankce, přičemž zohlednil absorpční zásadu v projednávané věci. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zjevné, že se správní orgán zabýval veškerými skutečnostmi, které musí a mají být zohledněny při ukládání výše pokuty za správní delikt.

[19] K námitce týkající se žalobce jako exemplárního případu v projednávané věci zdejší soud uvádí, že se nemůže jednat o exemplární případ, tudíž o případ výstražný či příkladný, jelikož se v projednávané věci jedná o čtyři správní delikty, za které byla uložena jedna pokuta v dolní hranici škály pro správní uvážení. O exemplární příklad by se jednalo v případě, že by pokuta měla likvidační charakter případně, že by správní orgán zvolil jiné, přísnější prostředky pro uložení sankce, tak aby odradila jiné subjekty od deliktního jednání. Zdejší soud poukazuje na dostatečné odůvodnění správního orgánu v napadeném rozhodnutí, kde vysvětluje, z jakého důvodu byla pokuta vyšší. Jedná se o následek přijetí nařízení Evropské unie č. 1107/2009, které nabylo účinnosti dne 14. 6. 2011, kde došlo ke zpřísnění pravidel pro uvádění přípravků na trh v členských státech. Čl. 52 upravuje uvádění přípravků na trh a ve vztahu s čl. 72 upravující sankce je zřejmé, že sankce mají být odrazující a zdejší soud zdůrazňuje, že výše sankcí, které členský stát zvolí, jsou oznamovány Evropské komisi. Soud podotýká, že Česká republika je vázána evropskými právními normami, jakož členský stát Evropské unie, přičemž tento závazek je definován v Ústavě České republiky. Proto tvrzení žalobce, že správní orgán prvního stupně tak činí pouze ve prospěch příslušného orgánu EU je zcela zcestné. **Námítka** směřující k případnému exemplárnímu příkladu považuje zdejší soud **za nedůvodnou**.

[20] Žalobce v rámci doručené repliky namítá zánik odpovědnosti za spáchaný delikt podle ustanovení § 79i odst. 4 zákona o rostlinolékařské péči. Soud k námitce uvádí, že ustanovení § 79i odst. 4 zní tak, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.

[21] Správní orgán zahájil dne 15. 7. 2013 kontrolu u žalobce, kde se dozvěděl o spáchání správního deliktu a to uvedení nepovoleného přípravku na trh a špatné označení přípravku. Dne 3. 12. 2013 Státní rostlinolékařská správa zahájila řízení z moci úřední s žalobcem, tudíž zahájil správní řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl. Lhůta jednoho roku, tak byla splněna.

[22] V případě deliktu uvádění nepovoleného přípravku na trh by bylo možné uvažovat o lhůtě zániku odpovědnosti právnické osoby nejpozději do tří let ode dne spáchání. Zdejší soud zdůrazňuje, že správního deliktu uvádění nepovoleného přípravku na trh se žalobce dopouštěl od momentu doručení zrušení povolení, tedy ode dne 30. 7. 2013 až do provedení výše uvedené kontroly. Jedná se tedy o správní delikt pokračující a lhůta pro uložení pokuty v takovém případě se vztahuje k momentu ukončení protiprávního jednání (tj. ukončením protiprávního stavu, který byl pachatelem dopouštějícím se delikt po delší dobu udržován). Definice pokračujícího správního deliktu vychází *per analogiam* z ustanovení § 116 zákona

č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Pokračováním ve správním deliktu se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují, byť i v souhrnu, skutkovou podstatu stejného správního deliktu, jsou spojeny se stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. K výše uvedenému Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 22. 2. 2005 č. j. 5 A 164/2002-44 uvádí, že „*[j]ednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závažný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu. Lhůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, může začít běžet teprve od okamžiku ukončení trvajících správního deliktu. Pokaždé, kdy se správní orgán dozví, že protiprávní stav je delikventem pořád udržován, tj. že stále nedošlo k ukončení trvajících jiného správního deliktu, počne vždy běžet nová subjektivní lhůta k uložení pokuty, resp. k zahájení řízení o uložení pokuty.*“ Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se proto tříletá lhůta počítá od okamžiku ukončení deliktního jednání, které můžeme datovat k zahájení provedené kontroly. Odpovědnost právnické osoby, žalobce, dle ustanovení § 79i odst. 4 zákona o rostlinolékařské péči tak v projednávané věci nezaniká, jelikož správní orgány splnily lhůtu jednoho roku zahájení řízení od zjištění skutečnosti a lhůtu tři let ode dne ukončení deliktního jednání. Pokud by se tříletá lhůta počítala od rozhodnutí o zákazu distribuce přípravku, tedy od momentu kdy žalobce započal s protiprávním jednáním, docházelo by k absurdním důsledkům a to, že by žalobce mohl v protiprávním jednání i nadále beztrestně pokračovat po provedení kontroly, jelikož by lhůta již uplynula, a nebyla by žádná zákonná možnost žalobce za správní delikt postihnout. **Námítka o zániku odpovědnosti žalobce tak soud považuje za nedůvodnou.**

[23] Žalobce ve své žalobě požaduje případně moderaci výše uložené sankce za správní delikty. K moderaci uvádí Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 As 32/2007 – 48, že „*[m]oderační právo soudu upravené v § 78 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu k návrhu žalobce buď snížit uložený trest, nebo od něj upustit. Soud však takto může učinit jedině v případě, kdy jde o postih zjevně nepřiměřený.*“ Dále zdejší soud odkazuje na další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkající se moderačního práva ze dne 5. prosince 2013, č. j. 9 Afs 4/2013, kde tvrdí, že „*[p]ro možnost uplatnění moderačního práva soudu je však nutno splnit zákonem stanovené podmínky. Musí se jednat o rozhodnutí, jímž byl uložen trest; nejsou dány podmínky pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, kterým byl trest uložen; trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši; zákonná úprava výslovně umožňuje upuštění od trestu nebo jeho snížení a o snížení trestu lze rozhodnout na základě skutkového stavu, z něhož vycházel správní orgán. O moderaci sankce rozhoduje soud pouze na návrh žalobce.*“ Ke zkoumání moderačního práva soudem konstatuje Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97, že „*[s]oud v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifickým konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.*“ Z výše uvedených judikatur vyplývá, že zdejší soud při posuzování moderačního práva vychází z každého projednávaného případu individuálně s přihlédnutím ke specifickým a zákonné výši sankce. K moderaci může soud přistoupit v případě, že se jedná o postih zjevně nepřiměřený. V projednávané věci na základě všech výše uvedených skutečností soud konstatuje, že se

nejedná o postih nepřiměřený a po posouzení skutečností vyplývajících ze spisového materiálu dospěl k závěru, že výše pokuty uložená žalobci byla úměrná deliktnímu jednání.

[24] Žalobce namítá porušení základních zásad správního řádu a to ustanovení § 2 odst. 4 s. ř., kdy tvrdí, že správní orgán nejednal v souladu s veřejným zájmem. Veřejným zájmem je v tomto případě ochrana životního prostředí, zdraví lidí a zvířat. Správní orgán jednal na základě zjištěných skutečností a z napadeného rozhodnutí vyplývá, jak postupoval a proč. Veřejný zájem je v tomto případě zjevný a má významné postavení. Výši pokuty, která by mohla být parametrem, který se odlišuje od jiných skutkově shodných rozhodnutých případů, a tudíž by mohla být narušena zásada legitimního očekávání, správním orgánem je dostatečně odůvodněna v napadeném rozhodnutí a to tak, že v podobných případech se jednalo pouze o jeden správní delikt, v tomto případě se jedná o spáchané správní delikty čtyři. Zásada správního práva tak nebyla porušena a přijaté řešení správním orgánem bylo v souladu s veřejným zájmem.

V. Shrnutí a náklady řízení

[25] S ohledem na vše shora uvedené soud neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji postupem dle § 78 odst. 7 s. ř. s.

[26] Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení nemá (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2015 č.j. 7 Afs 11/2014-47).

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 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 30. května 2016

JUDr. Jaroslava Skoumalová
předsedkyně senátu