



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Karla Černína, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **AGROFERT, a. s.**, IČO: 26185610
sídlem Pyšelská 2327/2, Praha 4

zastoupená advokátem JUDr. Pavlem Dejlem, Ph.D., LL.M.
sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
sídlem Těšnov 65/17, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2020, č. j. 18382/2020-MZE-18111

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2020, č. j. 18382/2020-MZE-18111, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 36 798 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Pavla Dejla, Ph.D., LL.M., advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. V projednávané věci jde o posouzení delikt ní odpovědnosti žalobkyně v souvislosti s uváděním nepovolených přípravků na ochranu rostlin na trh Evropského společenství.
2. Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský („ÚKZÚZ“) při kontrole dne 16. 4. 2019 zjistil, že žalobkyně v období od června do září 2018 uváděla na trh nepovolenou šarži přípravku na ochranu rostlin Quick 5 EC („Quick“), šarže QPE709011, v množství 1600 litrů, a v období od března 2017 do května 2018 nepovolenou šarži přípravku na ochranu rostlin Xara, číslo šarže ASL-17C-4987, množství 4800 litrů (viz protokol o kontrole ze dne 2. 5. 2019, č. 19001192). Podle Národní referenční laboratoře předmětné šarže přípravků nevyhovovaly požadavkům na jejich složení vycházejícím z podkladové dokumentace přípravků předložené k jejich registraci; přípravek Quick neobsahoval deklarované rozpouštědlo Solvesso 100, přípravek Xara obsahoval nižší množství účinné látky trinexapak-ethyl než je stanovená hodnota. Rozhodnutím ze dne 1. 11. 2019 proto ÚKZÚZ shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 79g odst. 1 písm. a) zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 299/2017 Sb. („rostlinolékařský zákon“), a uložil jí pokutu ve výši 150 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
3. Odvolání žalobkyně žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí o spáchání přestupku.

Obsah žaloby a další vyjádření žalobkyně

4. Žalobkyně se domnívá, že je napadené rozhodnutí založeno na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci a na nesprávném právním posouzení.
5. Namítá, že nenaplnila skutkovou podstatu přestupku. Při výkladu pojmu „přípravek, který není v České republice povolen“ je nutné vycházet jak z rostlinolékařského zákona, tak z čl. 28 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009, o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh („nařízení“). Každý, kdo chce uvádět výrobek na ochranu rostlin na trh, musí požádat o povolení a k žádosti přiložit úplnou souhrnnou dokumentaci týkající se přípravku. Tato dokumentace je neveřejná a představuje obchodní tajemství. O povolení žádá výrobce. Další články distribučního řetězce již přípravek jen přeprořádají. Povolení se uděluje k přípravku jako takovému (nikoliv k jednotlivé šarži) a základní údaje o něm jsou zpřístupněny veřejnosti. Naopak informace o přesném složení přípravku, která je podle čl. 63 odst. 2 písm. f) nařízení informací, jejíž odhalení se považuje za porušení ochrany obchodních zájmů výrobce, veřejnosti ani distributorům přípravku přístupná není. Podle žalobkyně tak je za „povolený přípravek“ nutno považovat přípravek pocházející od držitele povolení odpovídající svým označením, balením a veškerými dalšími informacemi údajům zveřejněným v registru povolených přípravků. Liší-li se vzorek povoleného přípravku v ukazatelích či vlastnostech, které nejsou zveřejňovány, nečiní to z něj přípravek nepovolený, ale přípravek, u něhož jsou porušovány podmínky povolení ve smyslu § 35 odst. 1 písm. b) rostlinolékařského zákona, resp. čl. 44 odst. 3 písm. c) či e) nařízení.
6. S ohledem na utajení celkového složení přípravku na ochranu rostlin je odpovědnost za dodržení správného složení přípravku výlučně na držiteli povolení, resp. úřadu, který povolení vydal. To plyne z § 31 odst. 3 rostlinolékařského zákona, resp. čl. 68 nařízení. Byli-li zjištěni rozdíly ve složení kontrolovaného vzorku oproti složení přípravku uvedenému

v dokumentaci pro žádost o povolení, je to důvod pro změnu či odejmutí takového povolení [§ 35 odst. 1 rostlinolékařského zákona, čl. 44 odst. 3 písm. c) a e) nařízení]. Povinnosti distributorů přípravků, kteří nejsou držiteli povolení, upravuje § 46 a násl. rostlinolékařského zákona. Jejich povinností je prokázat, od koho přípravek nabyli, resp. zabezpečit prodej přípravků osobou oprávněnou poskytovat informace týkající se přípravků a jejich rizik, či povinnost uplatňovat zásady správné distribuční praxe. Žádné zákonné ustanovení distributorům nestanoví povinnost analyzovat složení prodáváných přípravků a kontrolovat, zda odpovídá podkladové dokumentaci pro povolení. Ostatně s ohledem na skutečnost, že distributoři neznají přesné složení přípravků, vztahuje se povinnost dodávat přípravky shodného složení, jak bylo uvedeno v dokumentaci pro povolení, pouze na výrobce přípravků. Tato povinnost distributorů neplyne ani z § 46c odst. 1 písm. a) rostlinolékařského zákona, který upravuje správnou distribuční praxi.

7. Žalobkyně je přesvědčena, že nenaplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 79g odst. 1 písm. a) rostlinolékařského zákona, neboť uváděla na trh přípravky povolené. Pro přípravky Quick i Xara bylo v době jejich uvádění na trh vydáno platné a účinné povolení podle nařízení. Na této skutečnosti nemohly nic změnit výsledky analýz odebraných vzorků, z nichž vyplynul nesoulad složení vzorku určité šarže s podkladovou dokumentací. Jak bylo shrnuto výše, tato skutečnost mohla vést pouze ke změně nebo zrušení povolení uděleného společnosti Sharda Cropchem. Ostatně v rámci kontroly u žalobkyně dne 16. 4. 2019 bylo kontrolováno dodržování mimořádných rostlinolékařských opatření, nikoliv to, zda složení přípravků odpovídá podkladové dokumentaci. Kontrola byla uzavřena s tím, že žalobkyně řádně splnila veškeré povinnosti, které jí plynuly z mimořádných opatření. To bylo potvrzeno rovněž v protokolu o kontrole. Z něj je zřejmé, že žalobkyně bezodkladně informovala své odběratele o vydaných opatřeních a již nedrží žádné balení příslušných šarží. V kontrolních zjištěních pak správní orgán I. stupně uvedl, že na trh jsou uváděny pouze povolené přípravky. Ze záznamu o kontrolním úkonu ani z protokolu o kontrole tak neplyne žádné pochybení na straně žalobkyně.
8. Žalobkyně byla fakticky potrestána za porušení § 31 odst. 3 rostlinolékařského zákona. Tato povinnost se však může týkat výlučně držitele povolení – společnosti Sharda Cropchem. Za porušení povinností uložených výrobcí přípravku však nelze sankcionovat žalobkyni.
9. Úvahy žalovaného o nepovolenosti přípravku určité šarže, který však disponuje povolením, jsou podle žalobkyně nesprávné. Pokud by se skutečně jednalo o přípravky nepovolené, postrádalo by smysl vydávání mimořádných rostlinolékařských opatření podle § 76 odst. 1 písm. f) zákona, neboť ta jsou vydávána jen u šarží či balení uváděných na trh, u kterých byly zjištěny odchylky oproti podkladové dokumentaci. V případě, že by dané šarže skutečně byly přípravky nepovolenými, bránil by jejich uvedení na trh již samotný čl. 28 odst. 1 nařízení a nebylo by nutné zákaz ukládat mimořádnými opatřeními. Smysl by postrádalo i vedení registru povolených přípravků, neboť povolenost přípravku by bylo možné zjistit pouze laboratorní analýzou, bez ohledu na evidenci přípravku v registru. Chybná je proto i úvaha, že každý subjekt, který se účastní procesu uvádění přípravku na trh dle čl. 9 odst. 3 nařízení, je odpovědný za požadované technické složení přípravku. Přestože žalovaný na jedné straně souhlasí se žalobkyní, že jí nemusí být známe přesné složení přípravku, na straně druhé jí vytyká, že nezajistila shodu distribuovaného přípravku

se složením uvedeným v povolení. Navíc povolení není vydáváno pro určité šarže přípravku, ale pro přípravek jako takový.

10. Žalobkyně se řídila doporučením žalovaného vybírat si pouze osvědčené dodavatele dodávající zboží v požadované kvalitě. Přípravky odebrala přímo od držitele povolení, který má více než třicetiletou tradici a dlouhodobě působí v řadě zemí Evropské unie. Jen v České republice disponuje povoleními pro více než 70 přípravků. Má tak za to, že neporušila žádnou povinnost vztahující se k distributorům přípravků. Závěry správních orgánů o spáchání přestupku tak nemohou obstát.
11. Dále žalobkyně upozornila na nedostatečné zjištění skutkového stavu v případě přípravku Xara. Skutečnost, že na trh byl uváděn přípravek Xara nepovoleného složení, vztáhly správní orgány k období od března 2017 do května 2018, přestože tato skutečnost vyplynula až z posouzení vzorku ze dne 17. 1. 2019. Vzorek byl navíc odebrán 9. 10. 2018 u Zemědělského družstva Hřivice, s nímž žalobkyně není v žádném osobním ani smluvním vztahu. Bylo doloženo, že žalobkyně družstvu nedodala žádné balení přípravku Xara. Důkazy, že od výrobce Sharda Cropchem byl žalobkyni dodán přípravek plně odpovídající technické specifikaci, správní orgány ignorovaly. Jednalo se o certifikát vydaný držitelem povolení, v němž bylo 27. 3. 2017 výslovně potvrzeno, že obsah účinné látky v přípravku dodaném žalobkyni činí 253,03 g/l a plně odpovídá povoleným parametrům. Tato skutečnost byla opětovně potvrzena v certifikátu z 19. 11. 2018.
12. Z posouzení vzorku Xara plyne, že na množství účinné látky má značný vliv teplota, které je přípravek vystaven. Po několikátýdenním vystavení vzorku teplotě 40 °C kleslo množství účinné látky o 17 g/l. Právě to je důvod, proč je v registru přípravků uvedena teplota skladování +5 až + 30 °C. Navzdory tomu správní orgán I. stupně nijak nezkoumal, jak bylo před odběrem vzorku s přípravkem nakládáno. Nebylo zohledněno, že žalobkyně ukončila uvádění na trh v květnu 2018 a vzorek byl odebrán až na podzim. Přes celé léto se tedy nacházel mimo dispozici žalobkyně. Není proto zřejmé, zda nižší množství účinné látky bylo důsledkem chyby držitele povolení při výrobě nebo důsledkem pochybení osob skladujících přípravky Xara v rozporu s podmínkami skladování. Podklady shromážděné správními orgány ohledně přípravku Xara jsou nedostatečné pro závěr o spáchání přestupku.
13. I v případě, že by žalobkyně skutkovou podstatu přestupku naplnila, mělo by dojít k její liberaci podle § 21 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Aplikace daného ustanovení je na místě, neboť žalobkyně nijak nemohla zjištěnému porušení povinnosti zabránit. Nebylo jí známo přesné složení přípravku, proto i kdyby každé balení analyzovala, nemohla by zjistit, zda složení odpovídá podkladové dokumentaci. Provedla tak všechna technicky možná opatření způsobila účinně zabránit porušení zákona. Ověřila kontrolu balení a údajů na etiketě. Z nich zjistila, že se jedná o přípravek evidovaný v registru povolených přípravků. Zkontrolovala rovněž, zda distribuce šarže není dotčena nějakým mimořádným opatřením. Víc učinit nemohla. I kdyby u přípravku Quick zjistila, že obsahuje rozpouštědlo xylen, nebyla by schopná odhalit odchylku od podkladové dokumentace, neboť přesné složení se nedozvěděla ani z napadeného rozhodnutí. U přípravku Xara vycházela z potvrzení výrobce, který jí dodal certifikáty z 27. 3. 2017 a z 19. 11. 2018 o vyhovujícím množství účinné látky.
14. Dále namítla, že uložení trestu bylo v daném případě v rozporu s účelem a smyslem ukládání sankcí. Jako distributor přípravku učinila vše možné, aby se vyvarovala uvádění

nepovolených výrobků na trh. Žalovaný svým rozhodnutím nerespektoval, že trest může vést pouze k maximální možné předběžné opatrnosti. Trestán tak měl být toliko výrobce, nikoliv žalobkyně. Pokud žalovaný tuto skutečnost nerespektoval, dopustil se exemplárního trestání, které nesleduje smysl zákona.

15. Závěrem upozornila na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Je přesvědčena, že žalovaný se jejími námitkami zabýval nedostatečně. V odůvodnění rozhodnutí formuloval jen řadu obecných tvrzení, aniž by se vypořádal s výkladem pojmu „povolený přípravek“ v kontextu odvolacích námitek. Řadu argumentů ve svém hodnocení pominul, čímž zatížil své rozhodnutí vadou, pro kterou nemůže obstát.
16. Navrhla proto, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
17. V replice ze dne 30. 9. 2020 žalobkyně setrvala na argumentaci obsažené v žalobě. Nesouhlasila s výkladem žalovaného ohledně „nepovolenosti“ předmětných přípravků. Nikomu nelze ukládat nesplnitelnou povinnost. Právě to činí svým výkladem žalovaný, který na jedné straně uznává, že distributorům není známo detailní složení přípravku, ovšem na straně druhé dovozuje jejich povinnost kontrolovat, aby složení odpovídalo údajům v povolení. Možnost odebrání povolení dle § 35 rostlinolékařského zákona není podle žalobkyně vztažena ke dvou různým nevyhovujícím šaržím, ale pouze ke dvěma kontrolám přípravku. Za porušení povinností výrobce pak nelze trestat žalobkyni. Je přesvědčena, že s ohledem na opatření, která učinila, ji nelze činit odpovědnou za tvrzené přestupky. K přípravku Xara zdůraznila, že je povinností správních orgánů prokázat naplnění skutkové podstaty přestupku. Žalobkyně tak nebyla povinna snášet důkazy, potvrzující její tvrzení o špatném skladování přípravku. Nebylo-li nijak zjištěno, jak bylo s přípravkem nakládáno během léta 2018, nelze vyloučit, že k poklesu účinné látky došlo nesprávným skladováním. Argumentace žalovaného o výši sankce se míjí s žalobním tvrzením o rozporu trestu se smyslem ukládání sankcí. Upozornila rovněž na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

Vyjádření žalovaného

18. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí. Za nepovolený je nutno označit každý výrobek, který svým složením neodpovídá přípravku povolenému k uvádění na trh. Opačný výklad by vedl k tomu, že po schválení přípravku by se v přípravku mohlo objevit cokoliv bez následku. Výklad žalobkyně je účelový a popírá smysl právní úpravy (viz bod 8 recitálu nařízení), která je založena na tom, že požadovaného účinku při použití povolených přípravků je nezbytné dosáhnout při co nejmenším zatížení zdraví lidí, zvířat a životního prostředí. Každý subjekt, který se účastní procesu uvádění přípravku na trh, je odpovědný za požadované technické složení přípravku. Uvedením na trh se přitom podle čl. 3 odst. 9 nařízení rozumí držení přípravku za účelem prodeje na trh.
19. Přípravek povolený dle čl. 28 nařízení musí splňovat požadavky stanovené v čl. 29 nařízení, tedy mj. kvalitativní a kvantitativní požadavky na schválené účinné látky. Nepovolený přípravek tak je jak přípravek neregistrovaný, tak přípravek, jehož obchodní název odpovídá povolenému přípravku, avšak fyzikálně chemické složení povolenému přípravku shodného názvu neodpovídá.

20. Výrobci přípravků je navíc uložena v § 31 odst. 3 rostlinolékařského zákona povinnost zachovat základní parametry přípravku v souladu s podklady předloženými při podání žádosti o povolení. Možnost změny či zrušení povolení je podle § 35 odst. 1 písm. b) zákona vázána na podmínku, že přípravek nevyhoví požadavkům na složení ve dvou po sobě následujících kontrolách. K tomu v daném případě nedošlo. S ohledem na složitost a délku procesu hodnocení přípravků před jejich povolením by zrušení povolení při ojedinělém zjištění nesouladu bylo nepřiměřeným zásahem.
21. Objektivní odpovědnost distributora přípravku je podle žalovaného dána navzdory tomu, že mu často není úplně přesně známe kvantitativní složení přípravku a způsob jeho výroby. Navíc některé skutečnosti byly zjištěné i v případě, že detailní složení přípravku distributorovi nebylo známo. Spoléhání se na dlouholetou tradici výrobce a množství povolených přípravků nijak nevyklučuje objektivní odpovědnost žalobkyně. Navíc naplnění podmínek liberace je povinna prokázat žalobkyně. Co se týče možnosti chemické kontroly jednotlivých přípravků, žalovaný doplnil, že u přípravku Quick bylo v analýze zjištěno jiné než deklarované rozpouštědlo Solvesso. Ke zjištění této látky nebylo třeba prolomit obchodní tajemství. Zcela by postačila základní analýza složení, z níž by bylo zjištěno, že přípravek je v rozporu s bezpečnostním listem.
22. K námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu u přípravku Xara žalovaný zdůraznil, že na etiketě přípravku musela být koncentrace každé účinné látky vyjádřena. Pokud by si žalobkyně i bez znalosti přesného složení nechala základní analýzu přípravku zpracovat, zjistil by rozpor mezi údajem na etiketě a skutečně přítomným složením účinné látky. Přípravek byl odebrán 9. 10. 2018 u Zemědělského družstva Hřivice. Z přehledu prodeje doloženého žalobkyní při kontrole přitom vyplynulo, že žalobkyní byl přípravek prodán AgroZZN, a. s. a poté by přípravek prodán Zemědělskému družstvu Hřivice. Fyzikálně chemickou analýzou pak bylo zjištěno, že obsah účinné látky neodpovídá množství uvedenému v povolení.
23. Žalovaný doplnil, že přípravek Xara je určen výlučně pro profesionální používání (viz § 46b a § 46c rostlinolékařského zákona). Z toho plyne, že s ním v distribuční síti nemůže nakládat osoba bez odborné způsobilosti, ani tento přípravek nemůže zakoupit neprofesionální uživatel. Možnost, že s přípravkem bylo u zemědělského družstva nakládáno extrémním způsobem (dlouhodobé vystavení teplotám nad 40 °C vedoucí k poklesu účinné látky), tak je podle žalovaného zcela vyloučena. Takové extrémní podmínky by se navíc musely při chemické analýze projevit i na dalších složkách přípravku, což při analýze zjištěno nebylo. Tvrzení žalobkyně tak jsou nevěrohodná a spekulativní.
24. Výši sankce považuje žalovaný za přiměřenou. V rámci zvažování výše sankce bylo relevantní, že se jednalo o uvádění na trh dvou přípravků, že došlo k ohrožení chráněného zájmu spočívajícího v ochraně zdraví lidí, zvířat a životního prostředí.
25. Navrhl proto, aby soud žalobu zamítl.
26. Na repliku žalobkyně reagoval žalovaný vyjádřením z 26. 1. 2021. Nesouhlasil s jejím tvrzením, že odpovědnost za odchylky ve složení přípravků směřuje pouze vůči výrobcí a setrval na argumentaci obsažené ve vyjádření k žalobě. Doplnil, že přípravky na ochranu rostlin jsou v podstatě chemickými směsmi, na něž se uplatní nařízení č. 1107/2009, ale rovněž nařízení č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek („nařízení REACH“). Z jeho čl. 31 plyne, že každý účastník dodavatelského řetězce

zajistí, aby informace v bezpečnostním listu byly v souladu s posouzením chemické bezpečnosti látky. Na základě informací obsažených v bezpečnostním listu mohla žalobkyně ověřit základní složení daných přípravků. Ani takovou orientační analýzu však žalobkyně neprovedla, proto je žalovaný přesvědčen, že liberační důvody nenaplnila. Upozornil rovněž na skutečnost, že renomé výrobce v členských státech Evropské unie není příliš vysoké. K tomu doložil zprávu Policejního prezidia ČR, z níž plyne, že u přípravků daného výrobce bylo i mimo území České republiky zjištěno složení neodpovídající dokumentaci pro povolení. K přípravku Xara dodal, že podle dokumentace dodané žadatelem v rámci řízení před povolením přípravku nedošlo vlivem teploty k rozkladu účinné látky (při skladování přípravku 6 týdnů při teplotě 45 °C; blíže viz manuál FAO a nařízení Komise (EU) č. 284/2013, kterým se v souladu s nařízením č. 1107/2009 stanoví požadavky na údaje o přípravcích na ochranu rostlin – to vyžaduje testování přípravků 14 dnů při teplotě 54 °C nebo 8 týdnů při teplotě 40 °C). K přípravku Quick uvedl, že u jeho analýzy bylo zjištěno, že namísto rozpouštědla Solvesso obsahoval xyleny. Ty mají jiná identifikační čísla, než je uvedeno v bezpečnostním listu. Rozdílný je rovněž bod vzplanutí. Přípravek Quick má bod vzplanutí větší než 60 °C, není klasifikován jako hořlavý. Testovaný přípravek měl bod vzplanutí 33 °C, tudíž by měl být označen jako hořlavý. Je tak zřejmé, že nevyhovující parametry byly zjistitelné komparací rozborů a informací obsažených v bezpečnostních listech, tedy z jiných informací, než na které se vztahuje důvěrnost informací.

27. V doplnění vyjádření ze dne 23. 7. 2021 žalovaný odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2021, č. j. 31 A 47/2020-54, který řešil obdobnou právní otázku.

Ústní jednání

28. Dne 30. 3. 2022 proběhlo ve věci ústní jednání. Při něm účastníci setrvali na svých stanoviscích obsažených v předchozích písemných podáních.
29. Zástupce žalobkyně odkázal na podanou žalobu a zdůraznil, že předmětem přezkumu je zákonnost rozhodnutí žalovaného ke dni jeho vydání. K pozdějšímu doplňování argumentace by tak nemělo být přihlíženo. Zopakoval, že žalobkyně nemůže být odpovědná, že nezajistila soulad účinných látek s podkladovou dokumentací, pokud jí tato dokumentace není známa. Odpovědnost výrobce nelze ztotožňovat povinnostmi distributorů. Dále nesouhlasí se závěry ve vztahu k přípravku Xara. Analýza byla provedena až poté, co žalobkyně distribuci přípravku ukončila. Je tak zřejmé, že cílem správních orgánů bylo potrestat žalobkyni za každou cenu; jiné články v řetězci trestány nebyly.
30. Zástupce žalovaného dokázal na rozsudek č. j. 31 A 47/2020-54, z něhož plyne, že nepovolený je i přípravek, pro který bylo vydáno povolení, pokud jeho složení neodpovídá podkladové dokumentaci. Je přesvědčen, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně a že byla skutková podstata přestupku naplněna.
31. Soud konstatoval obsah soudního a správního spisu a provedl dokazování listinami, které účastníci navrhli, ovšem které nebyly součástí správního spisu. Konkrétně na základě návrhu žalobkyně bylo provedeno dokazování výpisem z registru přípravků pro přípravek Quick (č. l. 55-56 spisu) a přípravek Xara (č. l. 57-59 spisu), informací z internetových stránek o výrobcí (č. l. 60 spisu) a certifikátem o provedené analýze přípravku Xara z 19. 11. 2018 (č. l. 77 spisu). Na návrh žalovaného bylo dále provedeno dokazování zprávou

Policejního prezidia České republiky z 11. 3. 2020, č. j. PPR-65612/MPS-2020-CZ-976572/2020-OO. Z ní plyne, že belgické státní zastupitelství dává členským státům na vědomí, že belgické orgány státní správy zastavily distribuci desítek tun přípravků na ochranu rostlin od výrobce Sharda, neboť ty byly analýzami vyhodnoceny jako nevyhovující (viz č. l. 124-125 spisu).

Postup soudu

32. Soud rozsudkem ze dne 30. 3. 2022, čj. 30 A 63/2020-181, žalobu zamítl. V první řadě soud shledal napadené rozhodnutí přezkoumatelným. Pokud jde o námitku týkající se nenaplnění skutkové podstaty přestupku, soud odkázal na závěry rozsudku ze dne 22. 6. 2021, čj. 31 A 47/2020-54, a dovodil, že pokud žalobkyně uvedla na trh přípravky ve složení, které neodpovídalo udělenému povolení registrovaných přípravků, naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 79g odst. 1 písm. a) rostlinolékařského zákona. K námitce týkající se možné liberace žalobkyně, soud zdůraznil, že důkazní břemeno stran okolností zakládajících možnost liberace leží na pachateli přestupku, tj. v nyní posuzované věci na žalobkyni. Opatření přijatá žalobkyní však nepostačovala k vyloučení její objektivní odpovědnosti za přestupek. Dále se soud zabýval námitkou nedostatečného zjištění skutkového stavu u přípravku Xara. Podle žalobkyně mohlo být nízké množství účinné látky v tomto prostředku způsobeno špatným skladováním v Zemědělském družstvu Hřivice, které bylo konečným odběratelem uvedeného prostředku. Tato argumentace však byla podle soudu vyvrácena, neboť ze shromážděných podkladů vyplynulo, že ani letní teploty ve spojení s možným chybným skladováním nemohly složení přípravku změnit takovým způsobem, aby obsah účinné látky poklesl pod limit stanovený v povolení. Konečně k námitce nenaplnění účelu trestu soud uvedl, že pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí není stěžejní, zda správní orgány na základě provedených analýz vzorků trestali i výrobce, resp. jiné články v distribučním řetězci. Míra odpovědnosti a zavinění žalobkyně byla zohledněna ve výši uložené pokuty.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu

33. Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí kasační stížnost. Nejvyšší správní soud ji shledal důvodnou, a proto rozsudkem ze dne 30. 5. 2024, čj. 7 As 112/2022-44, zrušil předchozí rozsudek zdejšího soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že závěry Nejvyššího soudu jsou pro soud v dalším řízení závazné, rekapituluje soud základní úvahy a závěry uvedené v odůvodnění zrušujícího rozsudku.
34. Nejvyšší správní soud označil za klíčovou otázku, zda a v jakém rozsahu mohla mít žalobkyně informace o složení distribuovaných přípravků, resp. porušení jaké povinnosti jí bylo prokázáno. Správní orgány podle něj dostatečně nevyjasnily, jak žalobkyně mohla i po analýze přípravku dospět k závěru, že distribuuje nepovolený přípravek (nezná-li jeho složení). Až v řízení před krajským soudem tak žalovaný poukázal na rozpor zjištěného složení přípravku Quick s údaji uvedenými v bezpečnostním listu. Delikt ní jednání však v rozhodnutí spojoval s rozporem se složením vyplývajícím z podkladové (povolovací) dokumentace. Žalovaný, a zprostředkovaně i krajský soud, který jeho závěry aproboval, ustáli na zjednodušující úvaze, že nepovoleným výrobkem je i výrobek, jehož složení neodpovídá údajům uvedeným v bezpečnostním listu. Tento závěr však není možné bez dalšího označit za správný. Je rozdíl mezi tím, zda přípravek odpovídá povolenému složení a má chybný bezpečnostní list, či zda je na trh distribuován přípravek, jehož složení

neodpovídá udělenému povolení. Správní orgány podle Nejvyššího správního soudu neobjasnily, proč by musela žalobkyně za situace, kdy neznala povolené složení přípravku, na základě prostého zjištění, že se v přípravku nachází xylen, při konfrontaci s absencí (respektive nesprávností) údaje o hořlavosti látky obsažené v přípravku v bezpečnostním listu, dovodit právě a pouze jediný správný závěr, že přípravek jako takový obsahuje jinou než povolenou látku. Je podstatný rozdíl mezi situací, kdy je ve výrobku zvýšený či snížený obsah deklarované účinné látky, a situací, kdy dochází k záměně veřejně nedeklarovaných látek bez řádného vysvětlení toho, že i osoba neznalá složení přípravku, musela nutně dojít k závěru, že přípravek neodpovídá povolenému složení. Správní orgány přitom dostatečně nevysvětlily, jak mohla žalobkyně dospět k závěru, že jí distribuovaný přípravek obsahuje jiné rozpouštědlo (nepovolené složení). Za nastalých skutkových okolností nebylo delikt ní jednání žalobkyně prokázáno v míře vyžadované zákonem, tedy bez důvodných pochybností. Dokumenty popisující testování složení přípravku (laboratorní zprávy) vycházely toliko z porovnání povolovací dokumentace (povoleného složení, které žalobkyně dle setrvalé argumentace neznala) a výsledku provedené analýzy. Nezohledňovaly však bezpečnostní listy ani otázku zaměnitelnosti, resp. zjevné nezaměnitelnosti účinných a dalších látek. Podle Nejvyššího správního soudu se v této souvislosti nabízí řada relevantních otázek jako, co je vlastně xylen, zda se jedná o specifickou chemickou látku či směs, která má vždy stejné fyzikální vlastnosti (např. zkoumaný bod vzplanutí apod.) a v jakémkoliv prostředí (jako součást směsi) je považována za hořlavinu. A jaká povinnost vlastně byla porušena: zda související s vyhotovením bezpečnostního listu (a kým) či v souvislosti s uváděním na trh nepovoleného přípravku. Za daného stavu proto není patrné, že žalobkyně uvedla v případě přípravku Quick na trh (distribuovala) nepovolený přípravek, jak zjednodušeně uzavřel žalovaný. Ze stejných důvodů nemohl obstát ani rozsudek krajského soudu. Závěrem pak Nejvyšší správní soud uložil, aby zdejší soud zohlednil výše uvedené závěry a případně rozvedl závěry učiněné ze spisu či v rámci případného dokazování stran prokázání porušení povinnosti ve vztahu k přípravku Quick.

Další vyjádření účastníků po vrácení věci

35. Žalobkyně uvedla, že Nejvyšší správní soud přisvědčil jejím námitkám stran toho, že nemohla odhalit nesoulad distribuovaného přípravku s podkladovou dokumentací, k níž nemá přístup. Označil napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, protože správní orgány nevysvětlily rozdíl mezi látkou xylen a rozpouštědlem označeným jako Solvesso 100, což je vysoce odborná otázka. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že potrestání žalobkyně nelze odůvodnit tím, že složení výrobku neodpovídá údajům uvedeným v bezpečnostním listu. Podle Nejvyššího správního soudu tak nebylo žalobkyni prokázáno spáchání přestupku v souvislosti s distribucí přípravku Quick. I ve vztahu k distribuci přípravku Xara je přezkum napadeného rozhodnutí nemožný s ohledem na nedostatky zjištěného skutkového stavu. Nejvyšší správní soud tak podle žalobkyně potvrdil, že neodpovídá za soulad složení obou přípravků s podkladovou dokumentací, k níž nemá přístup. Tato odpovědnost stíhá pouze výrobce a držitele povolení, kteří mají přístup k podkladové dokumentaci.
36. Žalovaný uvedl, že žalobkyně byla potrestána za to, že přípravky Quick a Xara uvedla na trh pod obchodními názvy povolených přípravků na ochranu rostlin, avšak jejich složení neodpovídalo podkladové dokumentaci podle nařízení č. 1107/2009. V přípravku

označeném Quick byl zjištěn xylen místo rozpouštědla Solvesso 100 a v přípravku Xara byl zjištěn nižší obsah účinné látky. Nejvyšší správní soud vyjádřil pochybnost nad tím, jak mohla žalobkyně tyto rozdíly ve složení zjistit, pokud informace o složení jsou předmětem chráněného obchodního tajemství. Podle žalovaného jsou však potřebné informace dostupné v bezpečnostních listech přípravků, k nimž má žalobkyně přístup. Obsah povolení přípravku, etikety a bezpečnostního listu úzce souvisí, neboť je standardní praxí, že informace z povolení jsou přenášeny do bezpečnostního listu a etikety přípravků v rozsahu, který respektuje ochranu obchodního tajemství. Žalovaný dále poukázal na judikaturu týkající se otázky liberace, podle níž důkazní břemeno ohledně liberačních důvodů tíží obviněného z přestupku, a obsáhle odůvodnil, proč žalobkyně mohla za vynaložení odborného úsilí zjistit již z obsahu bezpečnostních listů, že obsah distribuovaných šarží obou přípravků neodpovídá chemickému složení deklarovanému v podkladové dokumentaci k jejich povolením. Žalovaný shrnul, že na základě informací, které měla žalobkyně k dispozici, je zjevné, že jednala pasivně a nečinila úkony k zabránění deliktního jednání. Její obrana poukazující na nedostupnost informací o složení výrobku je účelová, přičemž v případě předložení základních chemických rozborů obou přípravků by důkazní břemeno unesla.

Podmínky řízení a rozsah soudního přezkumu

37. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde o žalobu věcně projednatelnou.
38. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by měl přihlédnout i bez námítky, soud neshledal.
39. Ve věci samé rozhodl soud po vrácení věci bez nařízení jednání, neboť postupoval podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.
40. Soud na základě závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu změnil náhled na posouzení věci, přičemž dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Posouzení věci

41. Soud v první řadě zdůrazňuje, že v daném případě byla žalobkyně potrestána za deliktní jednání podle § 79g odst. 1 rostlinolékařského zákona, kterého se měla dopustit tím, že uváděla na trh nepovolenou šarži přípravku na ochranu rostlin Quick a nepovolenou šarži přípravku na ochranu rostlin Xara, jejichž složení nevyhovovalo podle provedených rozborů požadavkům na jejich složení vycházejícím z podkladové dokumentace přípravků předložené k jejich registraci (viz výroky prvostupňového rozhodnutí).
42. Úhelným kamenem posouzení věci je tedy primárně otázka, zda správní orgány prokázaly nade vše rozumnou pochybnost naplnění skutkové podstaty daného deliktu a zda nedošlo k naplnění důvodů liberace na straně žalobkyně. Právě k těmto otázkám totiž směřuje klíčová část uplatněné žalobní argumentace, jakož i úvahy Nejvyššího správního soudu.

Neprokázání naplnění skutkové podstaty přestupku

43. Podle § 79g odst. 1 písm. a) rostlinolékařského zákona *se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím uvádění přípravků na trh používá nebo uvede na trh přípravek, který není v České republice povolen.*
44. Soud se ztotožňuje s názorem Nejvyššího správního soudu o tom, že nelze klást rovnítko mezi distribucí nepovoleného výrobku a distribucí výrobku s vadným bezpečnostním listem a že naplnění skutkové podstaty nelze založit pouze na konstatování, že zjištěné složení rostlinolékařského prostředku neodpovídá obsahu bezpečnostního listu (nebo etikety) přiložené k balení. Skutečně totiž platí, že na nesprávné označení výrobku a vady v bezpečnostním listu nedopadá stejná skutková podstata přestupku jako na uvádění přípravku nepovoleného složení.
45. Nejvyšší správní soud ale zjevně nesměřoval uvedené výtky k tomu, že přestupek nebyl ve výroku dostatečně skutkově nebo právně vymezený, a že by tedy nebylo z výroku prvostupňového rozhodnutí zřejmé, za jaký přestupek byla žalobkyně potrestána. Skutková i právní věta výroku prvostupňového rozhodnutí byla formulovaná zcela jednoznačně a srozumitelně. Uvedené výtky zjevně směřují k otázkám skutkovým. Podle Nejvyššího správního soudu není zřejmé, jak a proč dospěly správní orgány k závěru, že obě kontrolované šarže prostředků (Quick a Xara) představují nepovolené prostředky, jejichž složení se odlišuje od deklarovaného (povoleného) složení. Správní orgány a přeneseně i soud ustály na zjednodušující úvaze, že nepovoleným výrobkem je i výrobek, jehož složení neodpovídá údajům uvedeným v bezpečnostním listu. Pouhá skutečnost, že složení neodpovídá údajům uvedeným v bezpečnostním listu, neznamená, že jde o nepovolený výrobek. To je logické, neboť bezpečnostní list je dokument, jehož smysl a účel je především informativní a neslouží jako podklad pro rozhodování o žádosti o povolení (registraci) přípravku na ochranu rostlin. V bezpečnostním listu zpravidla nejsou uvedeny detailní údaje o složení přípravku, neboť zejména informace o účinných látkách jsou předmětem ochrany obchodního tajemství výrobce.
46. Pokud však jde o právní výklad pojmů *uvedení na trh* a *nepovolený přípravek* („přípravek, který není v České republice povolen“) setrvává soud na závěrech vyslovených v předchozím rozsudku, které Nejvyšší správní soud nevyvrátil. Výklad zakládající se na formálním pojetí zastávaný žalobkyní nemůže obstát, neboť popírá smysl a účel právní úpravy obsažené v unijním i vnitrostátním právu.
47. Dle čl. 3 bodu 9 nařízení ES *se pod "uvedením na trh" rozumí držení přípravku na ochranu rostlin za účelem prodeje uvnitř Společenství, včetně nabízení k prodeji nebo k jakékoli jiné formě převodu, zdarma nebo za úplatu, jakož i prodej, distribuce a další formy převodu jako takové, avšak nikoliv vrácení předchozímu prodejci.*
48. Z čl. 28 odst. 1 nařízení plyne, že *přípravek na ochranu rostlin se neuvede na trh ani nepoužije, pokud nebyl v dotyčném členském státě povolen v souladu s tímto nařízením.*
49. Ustanovení § 46b odst. 8 rostlinolékařského zákona v návaznosti na § 46c odst. 1 písm. a) zákona uvádí, že *každý distributor je povinen dodávat pouze povolené přípravky a zajistit, aby v průběhu uvádění na trh byly zachovány chemické a fyzikální vlastnosti přípravků, na jejichž základě bylo uděleno povolení, tj. každý distributor má povinnost zajistit, aby přípravek odpovídal mimo jiné povolenému složení.*

50. Podle čl. 63 odst. 1 nařízení osoba, která požaduje, aby se s informacemi předloženými podle tohoto nařízení zacházelo jako s důvěrnými, poskytne ověřitelné odůvodnění, kterým prokáže, že by odhalení daných informací mohlo poškodit její obchodní zájmy nebo ochranu soukromí a integritu fyzické osoby. Odst. 2 písm. f) pak dále stanoví, že za porušení ochrany obchodních zájmů nebo soukromí a integrity fyzické osoby příslušných osob se obvykle považuje odhalení těchto informací o úplném složení přípravku na ochranu rostlin.
51. Soud setrvává na výkladu vysloveném v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2021, čj. 31 A 47/2020-54, s nímž se ztotožňuje a na nějž v podrobnostech odkazuje. Z citovaného rozsudku plyne, že „pod jedním a týmž obchodním názvem mohou být uváděny na trh pouze přípravky totožného složení, které je uvedeno v technické specifikaci výrobku a které odpovídá povolení k uvedení na trh. Jakékoliv uvedení přípravku, který neodpovídá specifikaci, se kterou byl přípravek pro uvedení na trh povolen, pod totožným obchodním označením jako povolený přípravek znamená, že byl na trh uveden přípravek s jiným složením, tedy přípravek, u kterého nebylo povoleno uvedení na trh pod deklarovaným obchodním označením“ (bod 28). Soud přitom souhlasí se žalovaným v tom, že materiální znak takového přestupku, tj. společenská škodlivost, spočívá v tom, že přípravky jiného než povoleného složení, představují podle § 31 odst. 7 rostlinolékařského zákona vážné nebezpečí pro zdraví lidí, zvířat a životní prostředí.
52. Je zřejmé, že žalobkyně přípravky Quick a Xara držela za účelem prodeje a následně je prodávala svým obchodním partnerům. Byl tedy naplněn skutkový znak, že žalobkyně je subjektem, který dotčené přípravky uváděl na trh. Pokud by se tedy ukázalo, že žalobkyně uvedla na trh přípravky ve složení, které neodpovídalo specifikaci podle uděleného povolení, naplnila by skutkovou podstatu přestupku podle § 79g odst. 1 písm. a) rostlinolékařského zákona.
53. Žalobkyni nelze přisvědčit v tom, že osobou, která měla být potrestána, je výlučně výrobce. Je sice pravdou, že podle čl. 63 odst. 2 písm. f) nařízení se údaje o složení jednotlivých přípravků považují za důvěrné a že distributorovi (zde žalobkyni) nemusí být (a není) detailně známo složení přípravků obsažené v podkladové dokumentaci pro povolení. To však neznamená, že by vedle možnosti odebrání či změny povolení podle § 35 odst. 1 rostlinolékařského zákona směřující vůči výrobcí přípravku, nebylo současně možné dovozovat delikt ní odpovědnost i vůči dalším článkům v řetězci, které přípravky uvádějí na trh. Jakkoli se tato právní úprava může zdát přísná, je přijata s účelem chránit zdraví osob a zvířat a životní prostředí.
54. Mylné jsou rovněž poukazy žalobkyně na to, že v protokole o kontrole bylo uváděno, že na trh jsou uváděny přípravky povolené. Z odběrů vzorků je jasné patrné, že byly činěny za účelem ověření, zda složení přípravku je v souladu s podmínkami stanovenými v povolení (viz např. protokol ze dne 9. 10. 2018). Označení, že jde o přípravky povolené, bylo zjevně míněno v tom smyslu, že Xara a Quick jsou přípravky registrované a povolené k distribuci, prodeji a užívání. Ověření, zda obsah odebraných kontrolních vzorků odpovídá povolenému složení přípravků, a jde tedy o přípravky povolené, bylo cílem obou kontrol, přičemž „nepovolenost“ vyplynula až z provedené analýzy vzorků, která podle žalovaného odporovala složení uvedenému v povolení (viz posouzení výsledků laboratorních zkoušek ze 17. 1. 2019 a z 11. 3. 2019). Ostatně i ze slovního hodnocení obsaženého v protokolu o kontrole je tento závěr zřejmý (viz strana 1-2 protokolu čj. UKZUZ 063397/2019).

55. Stejně tak nepřiléhavá je argumentace, že v rámci kontroly u žalobkyně dne 16. 4. 2019 nebyla zjištěna žádná pochybení, neboť kontrolovaný subjekt informoval své odběratele a zajistil vrácení předmětných šarží výrobků od svých odběratelů. Žalobkyni totiž předmětným přestupkem nebylo kladeno k tíži nerespektování vydaných mimořádných opatření, ale uvádění na trh nepovolených přípravků. Žalobkyně sice mimořádná opatření respektovala, to ale nemá žádný vliv na posouzení otázky, zda distribucí zkoumaných šarží prostředků na ochranu rostlin před jejich vydáním neuvedla na trh povolené přípravky.
56. Nepřípadný je rovněž poukaz žalobkyně, že závěr o nepovolenosti přípravku nelze učinit s ohledem na § 76 odst. 1 písm. f) rostlinolékařského zákona. Vydání mimořádných opatření má za cíl zakázat uvádění nepovolených přípravků na trh, zatímco dovození odpovědnosti distributora podle § 76g odst. 1 písm. a) rostlinolékařského zákona představuje sankci za nedodržení zákonem stanovených povinností při uvádění těchto přípravků na trh. Obě ustanovení mají jiný účel a smysl a obstojí vedle sebe.
57. Klíčovou otázkou pro posouzení žalobní námitky tedy je, zda správní orgány prokázaly naplnění znaků skutkové podstaty a zda své závěry řádně vysvětlily a odůvodnily. V tomto ohledu vyjádřil Nejvyšší správní soud významné pochybnosti. Vytýkaly-li správní orgány žalobkyni, že složení distribuovaných (šarží) obou přípravků neodpovídá povolenému složení, neobsahuje odůvodnění napadeného (ani prvostupňového) rozhodnutí důkladné vysvětlení a odůvodnění, jak správní orgány k tomuto závěru dospěly a na základě jakých podkladů. Jako klíčové podklady se jeví protokoly o zkouškách přípravků na ochranu rostlin Xara a Quick ze dnů 25. 10. 2018 a 18. 2. 2019, společně s vyhodnocením výsledků obou analýz ze dne 17. 1. 2019 a 11. 3. 2019. Z těchto podkladů, souvisejících příloh a dalších dokumentů obsažených ve správním spise, ani z odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí však není *a priori* zřejmé, vůči jakému referenčnímu rámci byly srovnávány a hodnoceny výsledky analýz obsahu obou kontrolních vzorků přípravků Xara a Quick. Jinými slovy není zřejmé, zda národní referenční laboratoř při hodnocení vzorků a posouzení otázky, zda odebrané vzorky obou přípravků odpovídají povolenému složení, vycházela ze složení specifikovaného v podkladové dokumentaci pro povolení obou přípravků anebo z údajů obsažených na bezpečnostních listech (nebo etiketách) obou zajištěných vzorků. Může se zdát, že jde o triviální otázku, tato okolnost je ale, jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soud, klíčová pro posouzení přestupkové odpovědnosti žalobkyně. Správní orgán I. stupně odůvodnil, že údaje o složení přípravků jsou důvěrné a nelze je uvést v odůvodnění, s čímž lze souhlasit. Absenci konkrétních údajů o povoleném složení přípravků Quick a Xara nelze správním orgánům vytýkat. Musí ale být jasné vysvětleno, že správní orgány při skutkovém závěru o vadném složení obou přípravků nevycházely pouze ze zjednodušujících údajů o složení obsažených v bezpečnostních listech, ale z detailní specifikace pro povolovací řízení.
58. Napadené (ani prvostupňové) rozhodnutí takové srozumitelné a jednoznačné vysvětlení neobsahuje, a v důsledku toho je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a závěr o nepovolenosti obou přípravků nemá dostatečný podklad ve shromážděných podkladech. V důsledku nedostatečného odůvodnění se situace jeví, jako by žalobkyně byla potrestána za to, že nepovoleným přípravkem je i přípravek, jehož složení neodpovídá údajům uvedeným v bezpečnostním listu, na což ostatně Nejvyšší správní soud poukazuje.
59. Námitka týkající se nenaplnění skutkové podstaty přestupku je proto důvodná.

60. V dalším řízení bude na žalovaném, aby po vyjádření a za součinnosti národní referenční laboratoře, která k tomu má potřebné odborné a personální zázemí, vysvětlil, v čem spočívají odchylky ve složení obou přípravků Xara a Quick oproti podkladové dokumentaci obsahující detailní specifikaci obsahu přípravků, která byla předložena při rozhodování o povolení těchto přípravků. Národní referenční laboratoř by měla vysvětlit, s jakými referenčními údaji srovnávala zjištěné složení obou přípravků při analýze, zda s údaji v bezpečnostním listu nebo s údaji uvedenými v podkladové dokumentaci. Jak uvedl Nejvyšší správní soud, jde o vysoce odborné otázky, přičemž žalovaný má přístup k odborným znalostem laboratoře, jimiž může své závěry podložit. Zadávaní znaleckého posudku k těmto otázkám v řízení před soudem by bylo ne hospodárné. Dokazováním před soudem nelze nahrazovat zjišťování skutkového stavu v řízení před správním orgánem. To platí, tím spíše, že se v dané věci jedná o otázku naplnění znaků skutkové podstaty, jejichž prokázání je úkolem správního orgánu rozhodujícího o přestupku. Soud nemůže v tomto ohledu činnost správního orgánu nahrazovat, neboť jeho role pouze přezkumná.
61. S ohledem na úvahy vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu by bylo rovněž vhodné, aby se národní referenční laboratoř vyjádřila k povaze a základním vlastnostem chemické látky xylen a chemické směsi označené jako rozpouštědlo Solvesso 100, zda nemůže docházet vlivem různých činitelů k jejich fyzikální a chemické zaměnitelnosti, a rovněž vysvětlila, zda je možné při „základním“ chemickém rozboru odhalit jejich záměnu. Obdobně by se měla vyjádřit i ohledně složení a klíčových vlastností přípravku Xara, případně uvést odborně podložené stanovisko k dalším relevantním otázkám. Samozřejmě je třeba zajistit, aby vyjádření národní referenční laboratoře a odůvodnění rozhodnutí žalovaného respektovala důvěrnost údajů o složení obou přípravků na ochranu rostlin.

Liberace

62. Žalobkyně dále namítá, že její odpovědnost za přestupek je vyloučena, jelikož vynaložila veškeré možné úsilí, aby přestupku zabránila.
63. Podle § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich *právníká osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.*
64. Citované ustanovení upravuje možnost liberace, která je spojena s objektivní odpovědností právnických osob. Klíčovou otázkou je v případě liberace otázka unesení důkazního břemene, které leží na pachateli přestupku, tj. v nyní posuzované věci na žalobkyni. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 19. 9. 2014, č. j. 4 As 123/2014-33, *„případné liberační důvody musí prokazovat obviněný ze správního deliktu, nikoli správní orgán, který pouze posuzuje jejich důvodnost.“* Z judikatury dále vyplývá, že pro uplatnění liberačních důvodů je nutné aktivní konání, nikoliv poskytnutí důvěry jinému subjektu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 4 As 278/2018-92).
65. Metodologicky je třeba posouzení otázky naplnění liberačních důvodů odlišit od hodnocení a vyvození odpovědnosti pachatele za spáchaný přestupek. V první fázi je třeba zjišťovat, zda pachatel naplnil všechny formální a materiální znaky skutkové podstaty přestupku. Důkazní břemeno nese správní orgán, a pokud *nade vše rozumnou pochybnost* prokáže shromážděnými podklady a důkazy naplnění znaků skutkové podstaty, je tím zjištěna a dána odpovědnost pachatele za přestupek. V případě pochybností se uplatní zásada *in dubio pro reo*. Až v druhé fázi, pokud je spáchání přestupku prokázáno, se může obviněný bránit

poukazem na liberační důvody. Důkazní břemeno však leží na obviněném, který se liberace dovolává. Přitom je třeba zdůraznit, že okolnosti naplňující liberační důvod nejsou znakem skutkové podstaty přestupku, což znamená, že se v této fázi neuplatní zásada *in dubio pro reo*. Opačný závěr by byl v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu citovanou shora.

66. Žalobkyně v daném případě uváděla, že přípravky nakupovala od dlouholetého tradičního výrobce, že v registru přípravků ověřila, že pro ně bylo vydáno řádné povolení a kontrolovala, zda jejich prodeji nebrání platné mimořádné opatření.
67. Žalovaný i správní orgán I. stupně shledaly tyto kontrolní mechanismy jako nedostatečné pro vyloučení odpovědnosti žalobkyně. Správní orgán I. stupně na straně 5 prvostupňového rozhodnutí uvedl, že dobrá víra v povolené složení nemůže být liberačním důvodem. Žalovaný pak doplnil, že argumentace týkající se důvěrných dat ve vztahu ke složení přípravku zavazuje v předpise veřejného práva správní orgány, nemá však vliv na případnou odlišně uzavřenou dohodu mezi smluvními stranami. Podmínky pro vyloučení odpovědnosti tak neshledal naplněné.
68. Žalobkyně se pokouší vysvětlit, že její možnosti kontroly přípravků jsou velmi omezené, neboť jí není známo přesné složení přípravku.
69. K tomu soud v první řadě uvádí, že přestože souhlasí se žalobkyní v tom, že za výrobu nepovoleného přípravku je odpovědný primárně výrobce, nelze pominout, že právní úprava požaduje řádnou kontrolu přípravků i po každém dalším subjektu, který přípravek uvádí na trh, tedy i po distributorovi. Je pak již na jeho podnikatelském riziku, jak tuto svoji povinnost splní. Zda bude výrobci plně důvěřovat a spoléhat na něj a případné odchylky složení přípravků od povolení vyřeší prostředky soukromého práva ve vzájemných smluvních ujednáních, nebo zda se rozhodne přistoupit k aktivní kontrole přípravků dodávaných na trh, např. základní fyzikálně chemickou analýzou jeho složení. I v případě, že distributor nezná přesné složení přípravku, lze často základní analýzou zjistit, zda složení odpovídá informacím obsaženým na etiketě či příbalovém letáku přípravku.
70. V nynějším případě žalobkyně plně spoléhala na výrobce, že dodávané přípravky odpovídají schválenému povolení. Sama svojí aktivní činností složení distribuovaných přípravků nekontrolovala, vyjma toho, že ověřila, že prodává přípravky uvedené v registru povolených přípravků a že jejich prodeji nebrání vydané mimořádné opatření. V souladu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu však spoléhání na řádnost postupu jiného subjektu nepředstavuje důvod vedoucí k vyloučení odpovědnosti dle § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky (viz výše citovaný rozsudek č. j. 4 As 278/2018-92). Důvěra žalobkyně v to, že výrobce dodává přípravky ve složení odpovídající udělenému povolení, byla zohledněna ve výši uložené sankce. Není však sama o sobě zákonným důvodem ke zproštění objektivní odpovědnosti za přestupek (viz JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 157).
71. Žalobkyně však namítala, že žalovaný po ní požadoval nemožné, neboť při neznalosti přesného složení obou přípravků by ani důkladnou analýzou nebyla schopná odhalit, že distribuované šarže přípravků měly odlišné složení oproti specifikaci uvedené v podkladové dokumentaci předložené k povolení obou přípravků. Na tuto argumentaci reagoval žalovaný až ve vyjádření k replice žalobkyně ze dne 26. 1. 2021, v němž uvedl, že po

žalobkyni bylo možné požadovat, aby provedla alespoň základní analýzu distribuovaných výrobků. Již z ní by odchylku od veřejně dostupných informací o přípravku zjistila (viz podrobněji argumentace obsažená v bodě 26 rozsudku).

72. Jak uvedl krajský soud již v předchozím zrušeném rozsudku tato argumentace nebyla obsažena v napadeném rozhodnutí. Nejvyšší správní soud závěry soudu navíc zkorigoval v tom směru, že správní orgány nevysvětlily, jak mohla žalobkyně při neznalosti podrobné specifikace složení dospět k závěru, že distribuovaný přípravek Quick obsahuje odlišné rozpouštědlo, než bylo uvedeno při jeho povolení, a jde tedy o nepovolený přípravek na ochranu rostlin. To platí analogicky o možnosti odhalení nedostatků ve složení přípravku Xara, neboť i v tomto případě žalovaný až ve fázi žaloby uváděl tvrzení o tom, jak by žalobkyně bývala mohla vadný výrobek (prostředek na ochranu rostlin) odhalit. Správní orgány podle Nejvyššího správního soudu měly objasnit, a to již ve správním řízení, jak bylo možno zjistit distribuci nepovoleného přípravku pouze na základě údajů plynoucích z obsahu bezpečnostních listů případně etiket na balení obou prostředků.
73. Jelikož napadené rozhodnutí ani prvostupňové rozhodnutí takové úvahy nezachycují a ani z obsahu správního spisu nelze seznat relevantní vysvětlení (žalobkyně doplnila vyjádření k této otázce až ve fázi žaloby), dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí je i v tomto ohledu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a nemá dostatečný podklad v obsahu správního spisu. Důvody rozhodnutí přitom nelze dodatečně doplňovat až ve fázích řízení před soudem.
74. Námitka je proto důvodná.
75. Pouze nad rámec nutného odůvodnění však soud uvádí, že setrvává na stanovisku, podle něhož poukaz žalobkyně na neporušitelnost obalu není přílehlavý. Je zřejmé, že distributor je povinen v rámci distribuční sítě prodávat přípravky v neporušeném obalu. To však neznamená, že by na základě vlastní úvahy (a na své náklady) nemohl některé balení přípravku otevřít a podrobit přípravek analýze, která by ověřila, zda se fyzikálně chemické složení neliší od složení uváděného na etiketě, případně bezpečnostním listu. Úvaha o provedení takové analýzy je výlučně na obchodní strategii žalobkyně a na míře rizika, kterou hodlá nést při uvádění přípravků na trh. Její podstoupení jistě přináší pro distributora určité náklady navíc, na druhou stranu však může vést k vyloučení jeho odpovědnosti za distribuci nepovolených přípravků. Stejně tak nelze liberaci žalobkyně založit pouze na tom, že již ve správním řízení předložila potvrzení výrobce vztahující se k množství účinné látky u přípravku Xara. Nejednalo se o potvrzení z certifikované nezávislé laboratoře, přičemž žalobkyně množství účinné látky v přípravku vlastní analýzou neověřila a spoléhala výlučně na údaje od výrobce. Nelze tak pouze na základě předloženého potvrzení tvrdit, že pro kontrolu přípravků učinila maximum.

Nedostatečného zjištění skutkového stavu u přípravku Xara

76. Dále žalobkyně namítala nedostatečné zjištění skutkového stavu ve vztahu k přípravku Xara. Upozorňovala, že nízké množství účinné látky mohlo být odůvodněno špatným skladováním zemědělského družstva, k němuž došlo až poté, co ona distribuci daného přípravku ukončila. K tomu přiložila k odvolání dva certifikáty vystavené výrobcem z 27. 3. 2017 a 19. 11. 2018, které prokazovaly správný obsah účinné látky.

77. Žalovaný její obavy z nesprávného skladování nesdílel. Zdůraznil, že přípravek je určen pro profesionální používání a v distribuční síti s ním nemůže nakládat osoba bez odborné způsobilosti.
78. Soud v první řadě konstatuje, že shora popsané nedostatky týkající se prokázání naplnění znaků skutkové podstaty a nedostatečného vypořádání námitky týkající se možnosti liberace se vztahují i na odůvodnění napadeného rozhodnutí ve vztahu k distribuci přípravku Xara. I v tomto případě platí, že odůvodnění napadeného (a prvostupňového) rozhodnutí postrádá bližší úvahy o tom, jak dospěl žalovaný k závěru, že odebraný vzorek představuje nepovolený přípravek. I v tomto případě platí, že nelze založit závěr o nepovolenosti přípravku pouze na údajích o složení uvedených na bezpečnostním listu (etiketě). Stejně tak není v rozhodnutích správních orgánů vysvětleno, jak žalobkyně, pokud se dovolávala liberace, mohla zjistit, že složení přípravku Xara neodpovídá povolenému složení.
79. I ve vztahu k této námitce tedy soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a zjištěný skutkový stav nemá dostatečný podklad v obsahu správního spisu.
80. Pouze nad rámec nezbytného odůvodnění tak soud poznamenává, že shodu složení distribuovaného přípravku nemohly spolehlivě prokázat ani certifikáty od výrobce z 27. 3. 2017 nebo 19. 11. 2018, předložené soudu. Šlo totiž o certifikáty vystavené výrobcem, nikoliv certifikovanou laboratoří. Není z nich zřejmé, kdo analýzu přípravku provedl, případně zda s výsledky analýzy nebylo manipulováno. Certifikát z roku 2017 neobsahuje ani podpis, z certifikátu z roku 2018 pak není vůbec zjevné, kým byl vystaven. Lze ovšem i nyní poznamenat, že žalobkyně se z nich již v roce 2017 dozvěděla požadované složení účinné látky u přípravku Xara a mohla si sama správnost tvrzení výrobce ověřit, což neučinila.

Naplnění účelu trestu

81. Žalobkyně poukázala rovněž na to, že v jejím případě není nijak naplněn účel trestu a že jde pouze o exemplární trestání její osoby, aniž by obdobné kroky byly činěny i proti ostatním článkům v řetězci.
82. Soud k této námitce poznamenává, že její posouzení je za daného stavu věci, kdy nebylo podle závěrů NSS prokázáno, že žalobkyně spáchala přestupek a je za něj odpovědná, předčasné.
83. Soud proto jen nad rámec nezbytného odůvodnění uvádí, že se uvedenou námitkou zabýval již v předchozím zrušeném rozsudku. Nejvyšší správní soud její vypořádání nepřezkoumal ani nevyvrátil, a proto soud setrvává na již jednou vysloveném názoru, kterým je ostatně sám vázán, pokud nebyl překonán rozhodnutím Nejvyššího správního soudu anebo Ústavního soudu (srov. § 49 odst. 10 s. ř. s.).
84. Soud tak jen opakuje, pro případ, že by žalovaný v dalším řízení dospěl opět k závěru, že žalobkyně spáchala přestupek, že pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí není stěžejní, zda správní orgány trestaly i výrobce, resp. jiné články v distribučním řetězci. Přestože by stejný postup vůči všem distributorům a výrobcí odpovídal principům dobré správy, nemohla by absence vedení přestupkového řízení s těmito subjekty nijak vyloučit odpovědnost žalobkyně. I v případě, že by taková řízení zahájena nebyla, svědčí to o

nesprávném postupu žalovaného při výkonu státní správy, na nějž mohla žalobkyně upozornit např. podnětem. Pro posouzení odpovědnosti žalobkyně za delikt podle § 79g odst. 1 písm. a) rostlinolékařského zákona však tato skutečnost není relevantní. Jak příléhavě uváděl správní orgán I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí, míru odpovědnosti i zavinění konkrétního distributora zboží (a její odlišnost od míry odpovědnosti výrobce) bylo možné zohlednit ve výši uložené pokuty. K tomu v nynějším případě došlo (viz str. 4-5 napadeného rozhodnutí).

85. Zcela závěrem soud dodává, že se samostatně nezabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, neboť dospěl k závěru o jeho nepřezkoumatelnosti při posouzení meritorních námitek, jak již bylo shora uvedeno.

Závěr a náklady řízení

86. Soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a proto, že skutkový stav, z něhož žalovaný vycházel, nemá oporu v předloženém spisu a vyžaduje zásadní doplnění podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, jakož i právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku č. 7 As 112/2022-44 je žalovaný vázán.
87. V dalším řízení žalovaný doplní shromážděné podklady přinejmenším o vyjádření národní referenční laboratoře obsahující stanovisko a vysvětlení ohledně otázky, na základě jakých podkladů a z jakých důvodů bylo výsledkem analýzy obou vzorků prostředků Xara a Quick, že neodpovídají povolenému složení. Stejně tak žalovaný srozumitelně vysvětlí, proč má za to, že žalobkyně mohla již na základě jednoduchých „základních“ analýz ve spojení s obsahem bezpečnostních listů (a etiket) zjistit, že oba vzorky neodpovídají povolenému složení dotčených prostředků, což může mít vliv na namítanou liberaci žalobkyně. Po doplnění podkladů pak učiní žalovaný závěr o odpovědnosti žalobkyně za přestupek a případně i o tvrzené liberaci. Své rozhodnutí pak na základě odborného vyjádření jednoznačně a srozumitelně odůvodní.
88. Soud nezopakoval dokazování navrženými důkazy, jimiž již důkaz provedl v předchozí fázi řízení a neprovedl dokazování ani nově předloženými listinami, neboť s přihlédnutím k závaznému právnímu názoru Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že podstatné skutkové okolnosti nezbytné pro posouzení věci plynou již z obsahu předloženého správního spisu.
89. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla ve věci plně úspěšná, a proto má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů, mezi něž patří i náklady řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.). Náhradu tvoří v první řadě soudní poplatky za podání žaloby ve výši 3 000 Kč a kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč. Náklady spojené se zastoupením advokátem soud stanovil ve výši podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Žalobkyni náleží náhrada za sedm úkonů právní služby po 3 100 Kč, tj. v celkové výši 21 700 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky, účast u ústního jednání soudu dne 30. 3. 2022, podání blanketní kasační stížnosti a jejího doplnění, replika v řízení o kasační stížnosti, další vyjádření žalobkyně po zrušení předchozího rozsudku soudu podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu],

k čemuž náleží paušální náhrada hotových výdajů v celkové výši 2 100 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobkyně je společníkem právnické osoby právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, která je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobkyni proto náleží i náhrada této daně v sazbě 21 % z částky 23 800 Kč, tj. 4 998 Kč. Jiné náklady řízení zástupce žalobkyně nevyčíslil ani nedoložil. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 36 798 Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. listopadu 2024

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu