

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **S - Profit Opava s.r.o.,** se sídlem Jindřichov 88, zast. advokátem JUDr. Pavlem Brachem, se sídlem Klapálkova 3132/4, Praha 4 - Chodov, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství,** se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2016, č. j. 31 A 55/2014 – 82, ve znění opravného usnesení ze dne 22. 6. 2016, č. j. 31 A 55/2014 – 89,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2014, č. j. 46597/2014 – MZE – 17224; tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (dále „Ústav“) ze dne 16. 5. 2014, č. j. UKZUZ 002736/2014, kterým mu byla uložena podle § 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 „ rostlinolékařský zákon“) pokuta ve výši 300 000 Kč za správní delikt dle § 79g odst. 2 a § 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“).

I. Vymezení věci

Dne 15. 7. 2013 byly u stěžovatele v rámci kontroly prověřovány přípravky Sagil 100 EC, Orius Extra 250 EW, Adengo a Sumper Super. Bylo zjištěno, že stěžovatel uvedl na trh nepovolený přípravek označený názvem Sagil 100 EC, e. č. 4239-7D, ve velikosti balení 20 litrů kanystr HDPE, v celkovém množství 260 litrů z 500 litrů přemístěných na území České republiky z Polska, a to 20 litrů šarže číslo 12019267 (datum výroby 10/2012) a 140 litrů šarže číslo 12109343, dále stěžovatel uvedl na území České republiky z Polska na trh přípravek označený názvem Orius Extra 250 EW v celkovém množství 600 litrů, aniž by měl platné povolení, přičemž v době kontroly bylo již veškeré množství prodáno; u skladovaných přípravků Adengo a Sumper Super bylo zjištěno, že jejich označení na etiketách není zcela v souladu s požadavky stanovenými rozhodnutími Státní rostlinolékařské správy o povolení těchto přípravků k jejich uvádění na trh a používání v České republice.

Se stěžovatelem bylo zahájeno řízení z moci úřední ve věci uložení pokuty za správní delikt dle § 79g odst. 1 písm. n) rostlinolékařského zákona; stěžovatel v řízení nepopíral zjištěný skutkový stav, pouze tvrdil, že dovážel přípravky v dobré víře, s tím, že je jejich dovoz stále povolen. Dne 16. 5. 2014 Ústav uložil stěžovateli pokutu ve výši 300 000 Kč; dne 30. 5. 2014 stěžovatel podal odvolání, které žalovaný zamítl a rozhodnutí prvostupňového orgánu potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu; v ní nerozporuje a nezpochybňuje skutečnost, že porušil právní povinnosti, nicméně zdůrazňuje, že pokuta, kterou prvostupňový orgán uložil, byla neúměrná a nepříhodná co do výše; namítal, že správní orgán nezhodnotil okolnosti svědčící v jeho prospěch, tedy že spolupracoval a při kontrole plnění právních povinností nekonal ničeho, čím by řádný chod kontroly a činnost kontrolujícího správního orgánu komplikoval. Tvrdí, že nikdy nepopíral, že se uvedeného jednání dopustil, ale uvádí, že tak jednal skoro nedopatřením. Je přesvědčen, že pokuta v rozsahu jedné třetiny možného rozsahu nebyla za obdobné porušení ještě nikdy uložena, pokuta je naprosto nereálná a neodráží materiální kvalitu a povahu spáchaného správního deliktu; zdůrazňuje, že v důsledku jeho jednání nedošlo k žádnému reálnému poškození životního prostředí a zdraví lidí či zvířat. Správní orgán se nevypořádal s otázkou, jaký bude mít výše pokuty vliv na majetek stěžovatele a společenské postavení, pokuta přitom má znamenat přiměřený zásah, a ne mít likvidační charakter; požádal o případnou moderaci výše pokuty v rozmezí od 0 Kč do 299 999 Kč.

Krajský soud shledal napadené rozhodnutí žalovaného v souladu se zákonem a žalobu zamítl. Zabýval se rovněž podrobně návrhem stěžovatele na moderaci a neshledal důvody pro využití moderačního práva a pokutu nesnížil. Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

Stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s."). Namítá, že není zcela pravdou, že by stěžejní ve věci bylo pouze uložení pokuty, resp. její výše, jak uvádí krajský soud, a odkazuje na své námitky, které sice nebyly uplatněny v žalobě, ale uplatnil je k vyjádření žalovaného až dne 11. 11. 2014. Těmito se měl soud i žalovaný zabývat z úřední povinnosti, neboť se jednalo o námitku promlčení a zániku odpovědnosti za správní delikt. Stěžovatel uvádí, že své žalobní důvody omezil na rozsah toho, s čím se vypořádal správní orgán; jeho žalobní tvrzení tak bylo omezeno. Stěžovatel uvádí, že i nyní setrvává na zcela jasném a nepochybně vyjádřeném žalobním důvodu, tedy, že uložená pokuta byla nepřiměřená a neodpovídala jeho majetkovým poměrům. Dle stěžovatele rozhodně nedošlo k uložení pokuty v souladu s principem zákonnosti a individualizace sankce. Správní orgány dostatečně nevyjasnily závažnost správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán, není odůvodněna nejen výše sankce, její přiměřenost, ale ani úvahy, které vedly k uložení pokuty právě v takové výši. Stěžovatel poukazuje na to, že žalovaný pouze shromáždil nějaké údaje a podklady, z nichž vycházel, aniž by však stěžovatele s nimi seznámil a dal mu prostor se k nim vyjádřit a navrhnout důkazy. Pokud krajský soud shledal postup žalovaného jako procesně správný, nemůže s tím stěžovatel souhlasit.

Stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu, že pokud měl za to, že pokuta je likvidační, měl její výši rozporovat již v prvostupňovém řízení s dostatečnými důkazy, které prokazují takové tvrzení; soud přitom odkázal na § 36 správního řádu, kde jsou vymezena práva účastníka řízení., který až do skončení řízení může činit návrhy důkazů. Stěžovatel poukazuje na to, že soud zřejmě vůbec neznal obsah správního spisu, neboť by musel zjistit, že správní orgán I. stupně žádné podklady prokazující oprávněnost výše uložené sankce neshromažďoval a nezjišťoval. Stěžovatel má za to, že rozhodně nebylo jeho povinností toto za správní orgán činit. Skutečnosti, že žádné dokazování v tomto směru prvostupňový orgán nevedl, si byl nepochybně vědom žalovaný, když skutečnosti, již jen potvrzující výši pokuty jako nelikvidační, ve svém rozhodnutí pouze sděloval, ale již bez důkazů, které by mohl stěžovatel rozporovat. Stěžovatel poukazuje rovněž na to, že správní orány pracovaly s jakousi pochybnou kalkulací příjmů z prodeje přípravků (str. 9 rozsudku); tyto skutečnosti nebyly stěžovatelem tvrzeny, natož prokazovány; jedná se o údaje s nejistým zdrojem zjištění, zejména pokud se jedná o míru ziskovosti. Závěry, které z údajů byly učiněny, se poprvé objevily až v rozhodnutí žalovaného, kterým byla výše pokuty potvrzena, stěžovatel neměl možnost se k nim vyjádřit; nadto je považuje za spekulativní, ničím nepotvrzené a zkreslující stav věci.

Stěžovatel rovněž poukazuje na to, že srovnatelná pokuta (ve výši 1/3 možné sankce) nebyla za obdobné porušení dosud uložena; resp. nebyla uložena snad vůbec. Stěžovatel postrádá ze strany správních orgánů, jakož i soudu jakékoli odůvodnění výše pokuty ve vztahu k veřejnému zájmu, postrádá zhodnocení smyslu a účelu takto uložené pokuty. Je vyloučeno, aby pokuta v dané výši měla výchovný či pouze preventivní efekt. Je také otázkou, zda uložení pokuty v likvidační výši je v souladu s veřejným zájmem. Stěžovatel poukazuje na to, že se správními orgány spolupracoval, jednalo se o středně závažné porušení právní povinnosti a především nedošlo v jeho důsledku k žádnému

reálnému poškození životního prostřední ani zdraví zvířat či lidí, což ostatně konstatoval i správní orán, když tyto skutečnosti bral za polehčující. Jednalo se rovněž o první porušení ze strany stěžovatele. Stěžovatel tak má za to, že uložená pouta je excesem ze společenského účelu sankce.

Stěžovatel namítá, že z rozsudku krajského soudu nelze seznat žádné odůvodnění, proč soud nepřikročil k moderaci, a to přesto, že stěžovatel výslovně uváděl, že pokuta je nepřiměřená. Krajský soud pouze odkázal na rozsudek sp. zn. 3 As 32/2007, a poté konstatoval, že se nejedná o nepřiměřenou pokutu. Krajský soud byl povinen alespoň zdůvodnit, a pro ustálení praxe sdělit, co by se vlastně mělo stát, aby mohla být pokuta stanovena v rozsahu poloviny zákonné sazby, resp. plné zákonné sazby. Pokud to soud neučinil, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Pokud soud pouze ustal na svém konstatování, nelze jeho závěry a úvahy nijak ověřit a představují naprostou libovůli. Stěžovatel má za to, že se jednalo spíše i o neochotu soudu věcí se podrobně zabývat, a to i s provedením důkazů.

Krajský soud rovněž nedostatečně zkoumal otázku zániku odpovědnosti stěžovatele za spáchaný delikt, což žalovaný ani orgán I. stupně neučinili vůbec. Stěžovatel výslovně soudu v podání ze dne 11. 11. 2014 sdělil, že datum 15. 7. 2013 nemůže být prvním dnem, kdy se správní orgán dozvěděl poprvé o spáchání správního deliktu. Kontrola byla provedena na podnět, který musí být součástí spisu. Bližší pátrání po tom, kdy došlo k uvedení nepovoleného výrobku na trh v ČR, je nezbytné také proto, že je třeba zjistit, kterým právním předpisem v jakém znění se porušení právních norem ze strany stěžovatele řídí. Stěžovatel poukazuje rovněž na rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2008, sp. zn. 9 As 42/2008, který žalovaný mimo jiné použil ve věci jiného subjektu. V rozsudku se mimo jiné uvádí: *„Subjektivné lhůta jednoho roku uvedená v 8 odst. 5 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, počíná běžet v okamžiku, kdy je dáno důvodné podezření, z porušení zákona, nikoli až dnem, kdy je podezření z porušení zákona prokázáno.“* Dle stěžovatele tedy kontrola provedená dne 15. 7. 2013 nebyla prvním okamžikem, kdy se správní orgán o správních deliktech dozvěděl. Krajský soud nevysvětlil, proč vycházel právě z data kontroly a proč tímto okamžikem nemůže být datum jiné.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem krajského soudu; uvedl, že kasační stížnost neobsahuje žádné nové skutečnosti, ke kterým by se již nevyjadřoval v rámci předchozího správního i soudního řízení. Odkázal proto na své předchozí vyjádření k žalobě. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti a přípustnosti kasační stížnosti a splnění ostatních podmínek řízení přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů uplatněných stěžovatelem (§ 109 odst. 3), přitom neshledal vady, k nimž by musel přihlédnout i bez námitek stěžovatele z moci úřední (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel namítá mimo jiné nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud se musel nejprve zabývat touto námitkou, neboť shledal-li by ji důvodnou, již tato skutečnost by sama o sobě bránila meritornímu přezkumu napadeného rozsudku.

Námitka stěžovatele není důvodná. Krajský soud se řádně zabýval veškerými námitkami stěžovatele, které v žalobě uvedl. Své závěry stran namítané výše pokuty krajský soud řádně a přezkoumatelným způsobem odůvodnil, přitom vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu. Krajský soud rovněž náležitě vyložil, proč neshledal důvody pro využití moderačního práva, a z jakého důvodu považuje pokutu za přiměřenou.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani tvrzení stěžovatele, že se krajský soud nevypořádal s jeho námitkami uplatněnými až k vyjádření žalovaného (zánik odpovědnosti a uplynutí lhůty k projednání), přitom tyto se týkaly zásadních skutečností, k nimž byl povinen žalovaný, jakož i krajský soud přihlížet z moci úřední.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že z odůvodnění napadeného rozsudku na str. 10, resp. 11 je naopak zcela zjevné, že se krajský soud námitkou zániku odpovědnosti, jakož i lhůtou k uložení pokuty zabýval. Srozumitelným způsobem podrobně zdůvodnil jak povahu spáchaných správních deliktů, tak i pravidla pro ukládání trestů v rámci absorpční metody. Ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovateli bylo prokazatelně doručeno datovou schránkou rozhodnutí o zrušení povolení k dovozu přípravků ORIUS 250 EW a Sagil 100, a to dne 6. 6. 2011 a 15. 12. 2011. Kontrola byla zahájena 15. 7. 2013; z kontroly vyplývá, že od zrušení povolení dovozu uvedených přípravků je stěžovatel dál dovážel a prodával, a to další dva roky až do data provedené kontroly. Tímto jednáním se tedy stěžovatel dopouštěl pokračujícího správního deliktu.

Pokud stěžovatel namítá, že není zřejmé, proč krajský soud za počátek běhu lhůty ve smyslu § 79i odst. 4 rostlinolékařského zákona k zahájení řízení považuje právě datum kontroly a nikoli datum jiné, které muselo nutně kontrole provedené na podnět předcházet, není zřejmé, z čeho by měl takové jiné datum krajský soud dovozovat.

Podle § 74 odst. 1 písm. f) rostlinolékařského zákona Ústav vykonává dozor nad dodržováním požadavků a povinností souvisejících s uváděním na trh a používáním přípravků a dalších prostředků.

Státní rostlinolékařská správa zaslala stěžovateli oznámení ze dne 9. 7. 2013 o zahájení kontroly v rámci dozoru nad dodržováním požadavků a povinností souvisejících s uváděním přípravků na ochranu rostlin a dalších prostředků na trh podle § 74 odst. 1 písm. f) zákona č. 326/2004 Sb., a to na den 15. 7. 2013; v protokolu je uvedeno: běžná kontrola, jsou v něm uvedeny kontrolované přípravky dle názvu, čísla povolení a ostatních údajů. Tomuto oznámení předchází pouze ve spise založené oznámení samotného stěžovatele učiněné mailem dne 6. 5. 2013: *hlášení dovozu přípravků na ochranu rostlin z Polska 3. 5. 2013*. Žádný podnět k provedení kontroly, z něhož by bylo lze usuzovat na

dřívější povědomost správního orgánu o protiprávním jednání stěžovatele, se ve správním spise nenachází. Ostatně ani sám stěžovatel žádný takový podnět nekonkretizuje, resp. neuvádí žádný jiný rozhodný okamžik, kdy se správní orgán o závadném jednání měl dozvědět. Jeho tvrzení v tomto směru jsou pouze v rovině spekulací. Nejvyšší správní soud neshledal v posouzení lhůty k uložení sankce krajským soudem žádné pochybení.

Co se týče výhrad stěžovatele k samotnému uložení pokuty, Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že oznámením o zahájení řízení ze dne 3. 12. 2013 správní orgán I. stupně zahájil se stěžovatelem řízení ve věci uložení pokuty za správní delikt; seznámil stěžovatele podrobně se všemi podklady pro rozhodnutí, které vyplynuly z provedené kontroly (část II. oznámení); současně uvedl, že za spáchané delikty lze uložit podle § 79g odst. 1 rostlinolékařského zákona pokutu do výše 1 000 000 Kč (odkázal rovněž na použití absorpční zásady při ukládání trestu, tedy, že bude pokuta uložena dle sazby určené pro nejzávažnější delikt), dále je zde uvedeno, že správní orgán hodlá za stěžovatelem spáchané delikty uložit pokutu ve výši 300 000 Kč, a to s ohledem na množství přípravků uvedených na trh a rizika spojená s porušením povinností. Stěžovatel byl v závěru oznámení podrobně poučen o svých právech ve smyslu § 36 správního řádu, zejména právu navrhovat důkazy a činit jiné návrhy, vyjádřit své stanovisko, vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí a nahlédnout do spisu.

K zahájení správního řízení stěžovatel v přípise ze dne 6. 12. 2013 uvedl, že vzhledem k velkému pracovnímu vytížení došlo k tomu, že opomenul sledovat v rejstříku povolených souběžných přípravků platnost rozhodnutí o povoleném dovozu. Současně uvedl, že dosud všechny kontroly proběhly bez problémů, a dále bez dalšího pouze konstatoval, že navrhovanou pokutu by nepokryl zisk z prodeje za celou dobu a jeví se jako silně nepřiměřená. Žádné návrhy důkazů neuvedl ani jiná vyjádření stěžovatel v průběhu řízení neučinil.

Správní orgán vydal dne 16. 5. 2014 rozhodnutí, kterým uložil pokutu ve výši 300 000 Kč, stran její výše uvedl, že byla stanovena při dolní hranici zákonné sazby, přihlíženo bylo k výši pokut uložených v obdobných případech za správní delikty související s uvedením na trh nepovoleného přípravku a přípravku, který nebyl označen v souladu s předpisy EU. Dále bylo přihlédnuto k závěrům auditu provedeného Generálním ředitelstvím Evropské komise pro zdraví a spotřebitele v České republice ve dnech 10. až 17. 9. 2013, který na základě uvedených případů sankčních řízení v oblasti uvádění na trh a používání přípravků konstatoval, že uložené sankce za zjištěná porušení byly nepřiměřeně nízké a nedostatečně odrazující; správní orgán na základě uvedeného konstatoval, že výše pokuty je zcela přiměřená zjištěnému rozsahu a závažnosti porušených právních povinností, má nápravný a do budoucna preventivní a odrazující účinek. Správní orgán rovněž uvedl, že ve prospěch stěžovatele bylo přihlédnuto k jeho stávajícímu bezproblémovému chování v oblasti souběžně dovážených přípravků a součinnosti při kontrole a řešení nápravných opatření. Správní orgán uvedl, že brán byl zřetel rovněž na to, že předmětné přípravky byly dovezeny subjektem v této oblasti delší dobu podnikajícím, který měl četné povědomosti o povinnostech z toho plynoucích.

V odvolání napadl stěžovatel výrok o uložené pokutě, namítl její neúměrnost a likvidační dopad; odkázal na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1

As 9/2008 - 133, podle kterého správní orgán vždy musí zjišťovat majetkové a osobní poměry, pokud je zřejmé, že pokuta může mít likvidační charakter. Zdůraznil, že se jedná o jeho první provinění, poukázal na jeho neškodlivost na zdraví lidí, zvířat i životní prostředí; porušil pouze administrativní zákaz, nadto se jednalo o přípravky nyní nepovolené, ale do roku 2011 ještě stěžovateli povolené k uvádění na trh (praxí přitom je, že se jejich distribuce po určitou dobu toleruje). Pokuta rovněž neodpovídá tomu, co na prodeji uvedených výrobků finančně vydělal. Připustil, že pokud by jeho jednání bylo vedeno již úmyslem nepovoleným prodejem vydělat, byla by výše pokuty pochopitelná, tak tomu však nebylo, neboť se jednalo pouze o přehlédnutí skončení platnosti oprávnění. Objem množství prodaného nepovoleného přípravku v penězích nedosahoval ani marginálním dílem celkovou výši uložené pokuty ani výdělku na prodeji.

Žalovaný nepřisvědčil tvrzení stěžovatele o tom, že nebyly zhodnoceny polehčující okolnosti, neboť dosavadní bezproblémové chování stěžovatele, jakož i jeho součinnost, jakož i neprokázání škodlivých následků použití nepovolených přípravků v řízení, byly právě brány v potaz pro závěr o uložení sankce právě ve výši 300 000 Kč, když za uvedené jednání by mohla být uložena sankce daleko vyšší. Přisvědčil stěžovateli v tom, že je nutno brát v potaz ekonomickou situaci pokutované osoby, a s rozsudky, na které stěžovatel odkazoval, se ztotožnil; na stranu druhou však stěžovatel nic konkrétního k tvrzenému likvidačnímu dopadu pokuty neuvedl. Žalovaný proto vycházel z veřejně dostupných informací o finanční a majetkové situaci společnosti (veřejně přístupné údaje ze Sbírky listin vedené v Obchodním rejstříku, z nichž jsou zřejmé výsledky hospodaření za rok 2011 – 2013). Dále uvedl, že je třeba pro posouzení ekonomické situace zohlednit, že stěžovatel prodal celkem 860 litrů dvou nepovolených přípravků na ochranu rostlin, přičemž rozdíl v ceně přípravků nakoupených v Polsku a jejich prodejní ceně v ČR je tak znatelný, že zisk z jejich prodeje v ČR představuje nezanedbatelnou částku v porovnání s uloženou výší sankce. K výši dosud ukládaných sankcí žalovaný uvedl, že v uplynulých letech byly ukládány pokuty až do výše 200 000 Kč, přitom těmito bylo sankcionováno pouze uvádění jednoho nepovoleného přípravku na trh, zatímco v případě stěžovatele došlo k nepovolenému uvádění na trh dvou přípravků na ochranu rostlin; i bez započtení inflace došlo k navýšení nejvyšší pokuty z 20% horní hranice sazby pokuty pouze na 30% horní hranice, přestože uvádění nepovolených přípravků na ochranu rostlin představuje jedno z nejzávažnějších porušení nařízení EU č. 1107/2009; přijetím uvedeného nařízení s účinností od 14. 6. 2011 došlo ke znatelnému zpřísnění pravidel pro uvádění přípravků na trh v jednotlivých členských státech EU, obzvláště v režimu souběžného obchodu; na tuto situaci jsou nuceny reagovat rovněž dozorové orgány v jednotlivých členských zemích; žalovaný poukázal na to, že mezi nejčastější a nejzávažnější porušování patří právě prodej nepovolených výroků na ochranu rostlin. Celkovou zhoršenou kázeň distributorů uvedených přípravků je proto nezbytné považovat za závažnou okolnost, ke které je třeba při uložení výše sankce přihlédnout.

Stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu, že pokud měl pokutu za likvidační, měl její výši rozporovat již v prvostupňovém řízení s dostatečnými důkazy, které prokazují takové tvrzení; poukazuje na to, že správní orgán I. stupně žádné podklady prokazující oprávněnost výše uložené sankce neshromažďoval a nezjišťoval, ač to bylo jeho povinností. Teprve žalovaný konstatoval výši pokuty jako nelikvidační, to však bez důkazů, které by mohl stěžovatel rozporovat. Stěžovatel poukazuje rovněž na to, že správní orgány

pracovaly s jakousi pochybnou kalkulací příjmů z prodeje přípravků; tyto skutečnosti nebyly stěžovatelem tvrzeny, natož prokazovány; jedná se o údaje s nejistým zdrojem zjištění, zejména pokud se jedná o míru ziskovosti.

Nejvyšší správní soud stěžovateli v jeho námitkách nepřisvědčil. Je třeba dát za pravdu žalovanému, potažmo krajskému soudu především v tom, že stěžovatel sám likvidační povahu pokuty v průběhu řízení nenamítal. Správní orgán vždy musí zjišťovat majetkové a osobní poměry, pokud je zřejmé, že pokuta může mít likvidační charakter. Pokud ve vyjádření k zahájení řízení ze dne 6. 12. 2013 stěžovatel uvedl bez dalšího, že pokuta je zjevně nepřiměřená a její nepřiměřenost dával do souvislosti s výnosem z prodeje, nelze to považovat za námitku, ze které by správní orgán měl dovozovat likvidační dopady do podnikání stěžovatele, jimiž by se měl zabývat. Výnos získaný nepoctivě, resp. z protiprávní činnosti zásadně nelze ve vztahu k výši uložené pokuty brát v potaz při posuzování otázky likvidačních dopadů pokuty.

Nelze zaměňovat nepřiměřenost pokuty a její likvidační dopady. O nepřiměřené pokutě lze hovořit především v souvislosti s její výší ve vztahu ke spáchanému správnímu deliktu (jeho povaze, okolnostem, závažnosti, apod.), nikoli však ve vztahu k majetkovým poměrům pachatele (výše pokuty způsobí jeho faktickou likvidaci). Nepřiměřená pokuta nemusí být vždy nutně likvidační, a naopak i pokuta ve vztahu k povaze protiprávního jednání a jeho následkům přiměřená může likvidační dopad mít.

V řízení o správním deliktu se neužije § 82 odst. 4 správního řádu; obviněný tedy v řízení může uplatňovat nové skutečnosti a navrhovat nové důkazy, a to i v odvolání; správní orgán nemůže odmítnout provést navržené důkazy pouze s poukazem na to, že nebyly navrženy v řízení v prvním stupni.

Stěžovatel však, ačkoli byl náležitě o svých právech v souvislosti se zahájením řízení o uložení pokuty poučen, neuvedl v řízení před prvostupňovým správním orgánem žádné skutečnosti, z nichž by měl správní orgán usuzovat na likvidační povahu pokuty, resp. mu mělo být zřejmé, že likvidační povahu může mít, a v tomto směru výši pokuty hodnotit.

Ustanovení § 79i odst. 2 rostlinolékařského zákona, pouze předpokládá přihlédnutí 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. Pokud správní orgán neměl žádné indicie (v průběhu prováděné kontroly ani následně vedeného řízení o uložení pokuty) o tom, že by mohla být výše pokuty ve vztahu ke stěžovateli likvidační, nebylo, a to ani v intencích usnesení rozšířeného senátu, na které stěžovatel sice správně, ale pouze zkratkovitě odkazuje, zcela jistě jeho povinností za něj vyhledávat skutečnosti svědčící o takovém dopadu. Nutno poznamenat, že stěžovatel se uvedeného usnesení dovolává v otázce zkoumání majetkových poměrů, nicméně zcela pomíjí jeho další závěry týkající se důkazního břemene stran tvrzení likvidačních dopadů.

V odvolání sice stěžovatel výslovně námitku likvidační pokuty již uvedl, nicméně žádné údaje, z nichž by mohl žalovaný vycházet, v odvolání samém neuvedl, ale ani v průběhu odvolacího řízení nepředložil ani nenavrhl důkazy, z nichž by měl žalovaný

takové údaje zjistit. V tomto směru nelze absolutizovat zásadu materiální pravdy obsaženou v § 3 správního řádu, týkající se odpovědnosti správního orgánu za dostatečné zjištění skutkového stavu; v daném případě tedy toho, zda, kdy a jakých správních deliktů se stěžovatel dopustil. Nelze proto žalovanému vytýkat, obstaral-li si v rámci posouzení výše pokuty z hlediska jejich možných likvidačních dopadů potřebné (veřejně dostupné údaje o stěžovateli z Veřejného rejstříku, tedy i stěžovateli známé) údaje v souladu s § 50 správního řádu sám. Tyto údaje stěžovatel následně pouze zpochybňuje a vyjadřuje k nim výhrady, nicméně ani poté v žalobě či kasační stížnosti neuvádí, v čem jsou nekorektní, chybné, a především, jaké jsou skutečně správné.

Nejvyšší správní soud v usnesení sp. zn. 1 As 9/2008, jehož se stěžovatel dovolává, mimo jiné též konstatoval: „*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.*“ Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí *sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá 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.*“ Takové skutečnosti správní orgán v průběhu řízení nezjistil a stěžovatel ani indicie v tomto směru neposkytl.

Rozšířený senát se zabýval se rovněž otázkou reálných možností správního orgánu zjišťovat majetkové poměry, přitom konstatoval, že možnosti správního orgánu jsou pouze omezené: „*Je tudíž třeba na jedné straně vycházet z toho, že povinnost správního orgánu zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, jemuž má být z moci úřední uložena povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu), se vztahuje i na zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení, je-li to nezbytné pro stanovení výše pokuty za jiný správní delikt. Na straně druhé ovšem nelze opominout ani důkazní břemeno účastníka řízení, které i v řízení o jiném správním deliktu nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu). Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem*

řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu, tedy do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle výše zmíněného ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku."

Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný a potažmo i krajský soud rovněž zcela správně posoudili věc stěžovatele v intencích závěrů citovaného usnesení, podle něhož: „ *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."* Jakkoli může stěžovatel pociťovat výši sankce, která mu byla uložena jako nepoměrnou vůči sankcím dříve, resp. jiným subjektům ukládaným, nelze považovat postup žalovaného za odporující zákonu jen z toho důvodu, že respektoval požadavky vyplývající z unijních předpisů a dosud ukládané sankce zvýšil. Žalovaný rovněž náležitě odůvodnil odlišnost případu stěžovatele od jiných subjektů, a to především četností spáchaných deliktů.

Nejvyšší správní soud shrnuje, že námitky stěžovatele stran výše uložené pokuty z hlediska jejich likvidačních dopadů neshledal důvodné. Žalovaný při jejím uložení nevybočil ze zákonných mezí správního uvážení. Úvahy vedoucí k uložení pokuty v dané výši byly ve správním rozhodnutí náležitě objasněny; krajskému soudu nepřísluší toto správní uvážení nahradit, ale je nadán toliko přezkoumat, zda nevybočilo ze zákonných hledisek a zda podklady pro ně byly opatřeny zákonným způsobem a zda není v rozporu s logickým úsudkem. Krajský soud rozhodnutí žalovaného v tomto směru přezkoumal a jeho závěrům nelze ničeho vytýkat.

Nejvyšší správní soud neshledal v rozporu se zákonem ani postup krajského soudu v otázce uplatněné moderace. Moderační 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. Soud je povinen především ujasnit, zda pokuta je zákonná a zda není likvidační, teprve poté zkoumá, zda není nepřiměřená a může moderovat.

Pro možnost uplatnění moderačního práva soudu je 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.

Při posuzování výše pokuty musí správní orgán vždy vycházet ze základních principů zákonnosti a individualizace sankce. Soud proto v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda, a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům 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. Krajský soud konstatoval, že v napadeném rozhodnutí žalovaný dostatečně uvedl veškeré skutečnosti, které mohly ovlivnit výši pokuty, a především poukázal na závažnost spáchaného správního deliktu; výše pokuty, která byla uložena, nedosahuje ani 30 % horní hranice sazby pokuty, v daném případě 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 rostlinolékařského zákona.

Z údajů dostupných ze správního spisu krajský soud posoudil, že výše pokuty neměla a nemohla mít likvidační charakter, tudíž se nejedná o pochybení na straně správního orgánu, které by mělo za následek nezákonnost rozhodnutí; ve vztahu k závažnosti a četnosti spáchaných deliktů nepovažoval soud uloženou pokutu za nepřiměřenou. Krajský soud dospěl k závěru, že se nejedná o postih nepřiměřený a že výše pokuty byla úměrná deliktnímu jednání, neshledal proto důvod k jejímu snížení. S jeho názorem se Nejvyšší správní soud ztotožnil.

O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s; stěžovatel, který nebyl ve věci úspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné správní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. dubna 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu