



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **DOPA Jaroměř s.r.o.**, IČ 27461386, se sídlem Na Třešňovce 182, Velichovky, zastoupeného Mgr. Zbyňkem Čermákem, advokátem, se sídlem Gočárova třída 504, Hradec Králové, proti žalované: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 6. 2013, č. j. ČOI 69204/13/O100/2700/11/13/Hy/Št, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 8. 2014, č. j. 31 Ad 34/2013 - 63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši **1.000 Kč**, který mu bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

**I.
Vymezení věci**

[1] Česká obchodní inspekce – Inspektorát Královéhradecký a Pardubický (dále též „orgán I. stupně“) provedla dne 7. 9. 2011 v čerpací stanici žalobce v Jaroměři, ul. Hradecká, odběr vzorků benzínu Natural 95. Následnou kontrolou odebraných vzorků bylo zjištěno, že tyto neodpovídají v jakostních parametrech limitním hodnotám stanoveným právními předpisy. Orgán I. stupně uložil žalobci rozhodnutím ze dne 22. 11. 2011 pro porušení ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích

pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), (dále jen „zákon o pohonných hmotách“), pokutu ve výši 300.000 Kč, žalovaná rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrdila rozhodnutím ze dne 3. 2. 2012. Toto rozhodnutí zrušil Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 28. 3. 2013, č. j. 30 A 114/2012 – 61. Krajský soud vytkl žalované, že se dostatečně nezabývala naplněním základních znaků skutkové podstaty deliktu, jelikož z rozhodnutí žalované nelze seznat, že by správní orgán odebral vzorky pohonných hmot určených k prodeji. Krajský soud dále konstatoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované co do výše uložené sankce, žalovaná se nedostatečně vypořádala s námitkami žalobce ohledně porušení zásady legitimního očekávání dle § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) a možných likvidačních následků uložené sankce pro podnikání žalobce.

[2] Žalovaná následně vydala dne 12. 6. 2013 rozhodnutí č. j. ČOI 69204/13/O100/2700/11/13/Hy/Št, kterým změnila výši uložené sankce na 150.000 Kč a ve zbytku potvrdila rozhodnutí orgánu I. stupně. Toto rozhodnutí napadl žalobce dne 13. 8. 2013 žalobou ke krajskému soudu.

[3] Žalobce namítal porušení základních zásad správního řízení, zejména zásady zákonnosti řízení a zásady ochrany veřejného pořádku. Žalobce konkrétně tvrdil nezákonnost zahájení řízení z moci úřední, jelikož oznámení o zahájení řízení neodpovídalo požadavkům ust. § 46 odst. 1 správního řádu, neboť z něj nelze dovodit konkrétní vymezení předmětu řízení za současné specifikace správního deliktu. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, dle něhož „*předmět řízení musí být v oznámení o zahájení řízení identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit*“.

[4] Žalobce dále zdůraznil, že byl omezen ve svých procesních právech, neboť mu nebyla dána možnost, aby se mohl v souladu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Žalovaná totiž po vrácení věci k novému projednání učinila vůči žalobci jediný procesní úkon, který spočíval ve výzvě k předložení dokladů pro posouzení ekonomické situace žalobce a žalovaná měla žalobci umožnit využití práva vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí, jak mu ukládá ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Žalovaná tak nepostupovala a tím zkrátila žalobce na jeho právech.

[5] Dále žalobce upozornil, že žalovaná nepřihlédla k souběžně probíhajícímu daňovému řízení zahájenému Celním úřadem v Náchodě dne 10. 1. 2012, jehož závěr musel mít nutně vliv na právní hodnocení jednání žalobce, které je předmětem tohoto řízení. Žalobce v tom spatřuje porušení zásady dobré správy ve smyslu § 8 správního řádu a porušení zásady vzájemného souladu všech postupů ve smyslu § 140 a § 149 správního řádu. Upozornil též na to, že u něj byla provedena dne 16. 4. 2013 další kontrola prodeje pohonných hmot pracovníky orgánu I. stupně, přičemž dne 3. 5. 2013 bylo souběžně s tímto řízením zahájeno druhé správní řízení, které souviselo se stejnými právy a povinnostmi a probíhalo v organizační složce žalované. Dle názoru žalobce měla žalovaná vzít toto řízení v úvahu a obě řízení spojit ke společnému řízení. Žalobce tak má za to, že napadené rozhodnutí je nezákonným a nicotným.

[6] Žalobce má dále za to, že žalovaná ani v novém rozhodnutí nedostála požadavkům předchozího zrušujícího rozsudku krajského soudu. Z výroku žalované nevyplývá shoda popisu skutkového jednání s výrokem rozhodnutí orgánu I. stupně, kterým bylo žalobci kladeno za vinu konkrétní jednání naplňující znaky správního deliktu. Výrok odkazuje k termínu úhrady sankce, včetně povinnosti uhradit náklady správního řízení, nikoliv však k předmětu skutkového jednání žalobce, kterým měly být naplněny znaky skutkové podstaty správního deliktu.

pokračování

[7] Žalobce měl dále za to, že naplnění zákonných znaků správního deliktu je žalovanou zcela obecně dovozováno pouze z kontrolního protokolu ze dne 7. 9. 2011, v němž je uvedena cena za 1 l pohonných hmot a výslovně uvedeno, že byly odebrány vzorky těchto pohonných hmot. Zdůraznil, že je nezbytné při správním trestání dodržet požadavek určitého, jasného a přesného vyjádření skutkové podstaty správního deliktu, za něž je ukládána sankce. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 6 A 173/3002 - 33, dle něhož „*existenci správního deliktu může správní orgán konstatovat toliko tehdy, jsou-li jedním, jež je v rámci správního řízení zjištěno, naplněny všechny znaky deliktu*“. Žalovaná přitom založila vinu žalobce toliko na citaci zákona, z napadeného rozhodnutí nelze zjistit, zdali způsobená odchylka od povoleného maxima u pohonných hmot byla způsobena nedbalostí při výrobě nebo úmyslnou manipulací. Tyto skutečnosti bylo nezbytné v rámci řízení objasnit a dospět k jednoznačnému závěru, neboť jsou rozhodné pro stanovení odpovědnosti za správní delikt.

[8] Dle žalobce je zřejmé, že postupem žalované byla porušena zásada proporcionality a zásada zneužití práva, což žalobce charakterizuje jako zákaz nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Žalobce vyslovil přesvědčení, že v důsledku právního názoru vysloveného krajským soudem nebylo možné změnu rozhodnutí provést v rámci nově otevřeného odvolacího řízení, neboť by tím žalobci hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Za této situace bylo naopak vhodné, aby žalovaná rozhodla podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy aby po vrácení věci krajským soudem prvoinstanční rozhodnutí zrušila a věc vrátila k novému projednání orgánu I. stupně. V daném případě je totiž zřejmé, že v době odvolacího řízení přistoupila nová skutečnost, neboť souběžně s tímto řízením bylo konáno další správní řízení zahájené dne 3. 5. 2003, takže byly splněny zákonné podmínky pro konání společného řízení.

[9] Dle názoru žalobce je odůvodnění výše sankce zcela nedostatečné. Žalobce zpochybňuje výši uložené sankce a trvá na tom, že se jedná o neúměrný zásah do jeho majetkových práv, který je schopný způsobit mu platební neschopnost. Podle žalované nebylo v roce 2012 podnikání žalobce ziskové, přesto však vykazovalo jistou míru stability. Za tohoto předpokladu nelze dovodit, že by výše uložené sankce nebyla pro žalobce likvidační, když je konstatováno, že jeho podnikání není ziskové. Na základě těchto názorů lze dle žalobce dospět k závěru, že uložení pokuty, která představuje značný zásah do jeho majetkových práv, za současného konstatování neziskovosti podnikání, nutně vede k platební neschopnosti a zániku podnikání. Žalobce též upozornil, že s ohledem na vyslovený právní názor krajského soudu byl místně příslušný finanční úřad požádán žalovanou o kontrolu účetnictví, která proběhla dne 22. 4. 2013.

[10] Krajský soud rozsudkem ze dne 29. 8. 2014, č. j. 31 Ad 34/2013 – 63 žalobu jako nedůvodnou zamítl. K jednotlivým námitkám žalobce krajský soud uvedl, že správní řízení bylo zahájeno písemně k datu 26. 9. 2011 s konstatováním, že podrobný popis výsledku posouzení odebraných vzorků benzínu je uveden ve zkušebním protokolu, který byl součástí oznámení o zahájení řízení. Žalobce byl poučen o právu navrhopvat ve správním řízení důkazy i vznášet námitky proti obsahu protokolu, správní řízení tak bylo zahájeno v souladu se zákonem. Krajský soud dále konstatoval, že právo vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu nebylo žalobci upřeno, jelikož správní orgán v nově otevřeném odvolacím řízení neobstaral žádné další podklady mimo těch, které dodal sám žalobce.

[11] K námitce porušení zásady dobré správy a vzájemného souladu všech postupů pak dle krajského soudu žalobce nikterak blíže nezdůvodnil, jak měla být další správní a daňová řízení v tomto řízení zohledněna a ani krajský soud žádný takový důvod neshledal. Krajský soud neposoudil rozhodnutí žalované jako nepřezkoumatelné ani z důvodu nedostatků ve vyjádření popisu skutku, kdy dle krajského soudu správní rozhodnutí prvoinstanční a odvolací tvoří jeden

celek a pokud výrok žalované změnil pouze výrokovou část rozhodnutí orgánu I. stupně o uložení sankce, nelze v takovém postupu shledat nedostatky.

[12] K námitkám, které se týkají naplnění zákonných znaků správního deliktu, citoval krajský soud rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 2. 2011, č. j. 1 As 112/2010 – 52: „*V případě správní sankce podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o poborných hmotách se jedná o objektivní odpovědnost (odpovědnost za protiprávní jednání bez podmínky zavinění). Je tomu tak z praktických důvodů. Zjišťování a dokazování zavinění v situacích, kdy porušení povinností je často výsledkem činnosti řady jednotlivců, tak jak to ostatně zmiňuje i sama stěžovatelka, by totiž bylo velmi obtížné a zdoluhavé. Ve snaze zjednodušit postavení příslušných správních orgánů při ukládání sankcí podnikatelským subjektům je proto právní úprava správních deliktů podle zákona o poborných hmotách založena na objektivní odpovědnosti (nebo také „odpovědnosti za výsledek“) na rozdíl např. od odpovědnosti podle trestního zákona. ... Obligatorním znakem skutkové podstaty správního deliktu právnické osoby tedy není zavinění. K vyvození odpovědnosti postačuje samotný fakt porušení nebo nesplnění povinností stanovených zákonem nebo uložených na jejich základě. ... Je-li znakem skutkové podstaty objektivní stránka deliktu spočívající v konání (zde prodej nebo výdej poborné hmoty, která nespĺňuje požadavky na poborné hmoty podle § 3 odst. 1 zákona o poborných hmotách), je třeba k uznání odpovědnosti za správní delikt takové jednání prokázat. ... Jak vyplývá ze správního spisu, v posuzované věci bylo na základě laboratorních testů objektivně zjištěno, že některé poborné hmoty prodávané stěžovatelkou překračovaly přípustné hodnoty stanovené zvláštním právním předpisem. ... Zdejší soud dále k této otázce uvádí, že samotný zákon o poborných hmotách upravuje v § 10 odst. 1 obecný liberační důvod. Podle něj „právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinností zabránila.“ ... K tomu je nutno dodat, že ani skutečnost, že subjekt, který se dopustil protiprávního jednání, jednal v dobré víře, nemůže být v těchto případech důvodem zproštění z této sankční odpovědnosti. ... Jak bylo konstatováno výše, odpovědnost za tento druh správního deliktu je objektivní. Této odpovědnosti se subjekt nemůže zprostit odkazem na smluvní ujednání či odkazem na porušení povinností ze strany smluvního partnera. K odstranění přílišné tvrdosti zákona bývá v novějších zákonech proto formulován obecný liberační důvod právě ve smyslu výše cit. § 10 odst. 1 zákona o poborných hmotách. Pokud by stěžovatelka prokázala, že ani přes veškeré úsilí, které bylo možné po ní požadovat k tomu, aby zabránila porušení povinností, se porušení povinností nepodařilo zabránit, bylo by možné uvažovat o její liberaci na základě cit. ustanovení. Tak se ale v projednávaném případě nestalo.“ Z těchto závěrů pak vyplývá, že žalobce se nemohl své objektivní odpovědnosti zprostit odkazem na zavinění ze strany smluvního partnera.*

[13] Krajský soud dále označil postup žalované, která provedla změnu rozhodnutí v rámci nově otevřeného odvolacího řízení a nepřistoupila ke spojení dalšího řízení ke společnému řízení, za odpovídající zákonným požadavkům. Při posuzování otázky odůvodnění výše uložené sankce pak žalovaná dle krajského soudu přesně určila, ke kterým okolnostem při zvažování výše pokuty přihlédla, na základě přesné specifikace několika obdobných případů ozřejmila, jaké úvahy ji ke stanovení pokuty v určené výši vedly, a dostatečně se věnovala též možnému likvidačnímu charakteru pokuty.

II.

Kasační stížnost

[14] Žalobce / stěžovatel / napadl rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností. V kasační stížnosti opětovně namítá nezákonnost zahájení správního řízení. Z oznámení o zahájení správního řízení a zkušební protokol dle stěžovatele vyplývá, že předmětem řízení je zjištění, že odebraný vzorek benzínu Natural 95 u čerpací stanice PHM DOPA, Hradecká ulice Jaroměř neodpovídá limitním hodnotám. Takto provedené vymezení předmětu řízení je z pohledu stěžovatele nedostatečné, neboť řádně nevymezuje, kdy k tomuto zjištění mělo dojít a rozsah zjištění a neuvádí, které ustanovení zákona mělo být porušeno (právní kvalifikace). Z protokolu pak nelze dovodit, z které čerpací stanice byl vzorek odebrán.

pokračování

[15] Stěžovatel dále namítá, že se krajský soud dostatečně nezabýval porušením jeho procesních práv ve smyslu § 27 a násl., § 36 odst. 3 a § 46 správního řádu a též povinností žalované zabývat se otázkou naplnění základních znaků skutkové podstaty ve smyslu předchozího zrušujícího rozhodnutí krajského soudu. V řízení po vrácení věci nebyla dle stěžovatele zachována žádná práva, zejména právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a navrhnout důkazy.

[16] Stěžovatel je dále přesvědčen, že se krajský soud dostatečně nezabýval možnostmi liberace dle § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách. Krajský soud chybně dovodil, že stěžovatel nepředložil žádné důkazy umožňující vyvinění. Odkazuje přitom na listinné důkazy získané od dodavatele a prokazující kvalitu pohonných hmot a dále na skutečnost, že není v ekonomických možnostech provozovatele čerpací stanice s objemem nádrže do 5.000 litrů obstarat pravidelné kontroly paliva certifikovanou laboratoří.

[17] Žalobou napadené rozhodnutí vydala žalovaná dne 12. 6. 2013, přičemž ještě předtím zahájila žalovaná se stěžovatelem dne 3. 5. 2013 další správní řízení týkající se shodného deliktu stěžovatele, ve kterém bylo vydáno nepravomocné rozhodnutí orgánu I. stupně dne 17. 6. 2013. Žalovaná nespojila obě řízení k řízení společnému, přestože jí to správní řád umožňuje. Jednala tudíž v rozporu se zásadami dobré správy, vzájemného souladu všech postupů, zásadou proporcionality a zásadou hospodárnosti řízení. Stěžovatel přitom odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 – 62), ze které vyplývá, že při trestání správních deliktů tímž správním orgánem se přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů.

[18] V důsledku výše uvedeného postupu žalované tak došlo k situaci, kdy pokuta ve výši 150.000 Kč posuzovaná v tomto řízení, spolu s uloženou pokutou v dalším správním řízení ve výši 100.000 (ke dni podání kasační stížnosti nepravomocně), tvoří souhrnně částku 250.000 Kč. Takto souběžně uložené pokuty tak ve svém důsledku popírají právní názor v otázce nepřiměřenosti pokuty ve výši 300.000 Kč, vyslovený krajským soudem v předchozím průběhu řízení rozhodnutím č. j. 30 A 114/2012 – 61. Stěžovatel dále namítá existenci souběžně konaného daňového řízení vedeného Celním Úřadem v Náchodě pod č. j. 385-2201226400-021.

[19] Závěrem stěžovatel namítá likvidační charakter uložené sankce. Má za to, že žalovaná se několika vysokými pokutami krátce po sobě snaží obejít ustálenou praxi správních soudů, které odmítají pokuty, které svou výší vyloučí možnost dalšího provozování podnikatelské činnosti sankcionovaným subjektem. Stěžovatel opět upozorňuje, že krajský soud již jednou označil pokutu ve výši 300.000 Kč jako nepřiměřenou. Stěžovatel tak výše uvedené sankce uložené ve dvou správních řízeních považuje ve svém souhrnu za likvidační, tato námítka nebyla krajským soudem náležitě posouzena.

[20] Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřila přípisem ze dne 12. 12. 2014. V něm odmítla námítku stěžovatele ohledně nedostatků oznámení o zahájení správního řízení jako formalistickou, jelikož žalobce nikdy neprojevil pochybnosti o skutku, pro který je řízení vedeno. Žalovaná má dále za to, že špatná ekonomická situace nebo malá velikost čerpací stanice nemůže být pro podnikatele bez dalšího liberačním důvodem dle § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, jelikož by to v praxi znamenalo beztrestnost takových osob, což zcela jistě nebylo záměrem zákonodárce. Žalovaná dále uvádí, že nebyly dány objektivní důvody ke spojení dvou probíhajících řízení a samostatným postupem nebyla narušena práva stěžovatele. Žalovaná závěrem navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[22] Z obsahu kasační stížnosti se podává, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy z důvodu *nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení* a dále též z důvodu *vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech a řízení před správní orgánem vykazovalo vady řízení, pro které měl soud napadené rozhodnutí zrušit*, a dále též z důvodu *nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí soudu*.

[23] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[24] Stěžovatel namítá v kasační stížnosti několikrát nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, aniž by vždy bylo patrné, kterou námitkou se krajský soud dle stěžovatele opomněl zabývat. Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V případě, že se určitou námitkou soud nezabývá, musí ve svém rozhodnutí vysvětlit proč (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08). Napadené rozhodnutí těmto požadavkům vyhovuje, zdejší soud neshledal, že by se krajský soud některými námitkami stěžovatele nezabýval nebo že by nebylo jasné, jakým způsobem se s níže uvedenými námitkami vypořádal.

[25] Stěžovatel předně napadá samotné oznámení o zahájení správního řízení jako nezákonné a v rozporu s ust. § 46 správního řádu. Dle uvedeného ustanovení musí oznámení o zahájení řízení *obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby*. Předmětem řízení je rozhodování o právech a povinnostech účastníků řízení na základě zjištěného skutkového stavu. Pokud se tedy vymezuje předmět řízení, je zde třeba uvést, co tvoří skutkový stav, který má být v řízení podroben bližšímu zkoumání a právně kvalifikován (např. konkrétní jednání nebo opomenutí účastníka řízení), a dále uvedení, o jakých právech nebo povinnostech má být v řízení rozhodováno. Přitom právě skutkové jednání, které bude v řízení posuzováno, je při zahájení správního řízení nutno precizně vymezit. Je tomu tak zejména z důvodu zaručení práva účastníka řízení účinně se v řízení hájit. Ten musí vědět, jaké jednání je mu kladeno za vinu, aby se mohl proti tvrzení správního orgánu účinně bránit

pokračování

a předkládat v řízení tvrzení a důkazy na svou obranu. V neposlední řadě je důkladné vymezení skutku nezbytné také s ohledem na vznik překážek řízení podle § 48 správního řádu.

[26] Z oznámení o zahájení správního řízení ze dne 26. 9. 2011, jehož součástí byl zkušební protokol č. 19549, provedený akreditovaným inspekčním orgánem, vyplývá, že vzorek benzínu Natural 95 byl odebrán u čerpací stanice DOPA na Hradecké ulici v Jaroměři, byl odebrán zákazníkem a byl odebrán dne 7. 9. 2011. Námitka stěžovatele, že nebylo řádně vymezeno, kdy k tomuto zjištění mělo dojít a rozsah zjištění, je tak zjevně lichá. Námitka, že nelze dovodit, z které čerpací stanice byl vzorek odebrán, by mohla být relevantní pouze v případě, že by stěžovatel provozoval na Hradecké ulici v Jaroměři více čerpacích stanic. Nic takového však ze spisu nebo vyjádření stěžovatele nevyplývá. Z oznámení o zahájení řízení lze dále seznat, že odebraný vzorek neodpovídá limitním hodnotám ČSN EN 228 (2009). Z § 3 odst. 1 zákona o pohonných hmotách vyplývá, že *pobonné hmoty lze prodávat nebo vydávat, pouze pokud splňují požadavky na jejich jakost a složení stanovené prováděcím právním předpisem, zvláštními právními předpisy a českými technickými normami*. Bylo by jistě vhodnějším postupem správního orgánu, kdyby v oznámení o zahájení správního řízení upřesnil, že účastník řízení se mohl dopustit porušení povinností dle uvedeného zákonného ustanovení. Z oznámení nicméně lze seznat, že správní řízení je vedeno z důvodu prodeje benzínu, který jakostně neodpovídá požadavkům českých technických norem, resp. prováděcích právních předpisů. Takto vymezený předmět řízení lze považovat za dostačující, tím spíše když z vyjádření stěžovatele ze dne 12. 10. 2011 vyplývá, že nemá pochybnosti o tom, které jeho jednání je ve správním řízení posuzováno a argumentuje tím, že jej nelze za toto jednání činit odpovědným. Obdobně krajský soud došel k závěru, že o předmětu řízení nemohlo být pochyb a účastník řízení byl řádně poučen o možnosti navrhnout v řízení důkazy a vznášet námitky proti kontrolním zjištěním.

[27] Stěžovatel dále namítá porušení jeho procesních práv ve smyslu § 27 a násl. a § 36 odst. 3 správního řádu zejména tím, že mu po vrácení věci nebylo umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a navrhnout důkazy. Ani tato námitka není důvodná. Ze znění § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu plyne, že změnu rozhodnutí v odvolacím řízení *nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, brožila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově porižzené odvolacím správním orgánem*. Toto omezení zabraňuje tzv. překvapivým rozhodnutím, kdy by např. odvolací správní orgán rozšířil sankční řízení na další skutkové podstaty správních deliktů, neboť proti „přidaným“ skutkovým podstatám správních deliktů by již účastník neměl možnost podat odvolání, což je v rozporu se zásadou dvojinstančnosti správního řízení (viz též Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo. Správní řád., 4. vydání. C. H. Beck, 2013). Žalovaná však v rámci odvolacího řízení rozhodla pouze o snížení uložené pokuty a doplnila odůvodnění rozhodnutí o úvahy týkající se objektivní stránky deliktu a výše ukládané sankce v souladu s právním názorem krajského soudu. Tímto postupem újma ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c) stěžovateli vzniknout nemohla. Nejvyšší správní soud shledává správnou také úvahu krajského soudu v tom směru, že právo vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu nebylo žalobci upřeno, jelikož správní orgán v nově otevřeném odvolacím řízení neobstaral žádné další podklady mimo těch, které dodal sám stěžovatel. Je pravdou, že při striktně formalistickém výkladu uvedeného ustanovení by měl správní orgán seznámit účastníka řízení i s těmito podklady, nicméně judikatura zdejšího soudu dlouhodobě dovozuje, že není třeba seznamovat účastníka řízení s podklady rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení, pokud v první instanci účastník byl seznámen se všemi podklady, a v odvolacím řízení se spis rozšířil pouze o podklady dodané samotným účastníkem, který je tudíž znal (např. rozsudek ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 – 61).

[28] Nelze přisvědčit ani námitce stěžovatele, že se žalovaná nezabývala otázkou naplnění základních znaků skutkové podstaty ve smyslu předchozího zrušujícího rozhodnutí krajského soudu. K objektivní stránce deliktu se žalovaná v souladu s názorem krajského soudu vyjádřila v druhém odstavci odůvodnění, objektivní stránka byla naplněna tím, že stěžovatel prodával palivo nespĺňující jakostní požadavky stanovené prováděcím právním předpisem, jednal tak v rozporu s povinností stanovenou v § 3 odst. 1 zákona o pohonných hmotách; tato zjištění správního orgánu I. stupně ostatně stěžovatel nezpochybnil ani v řízení před žalovanou ani v řízení v rámci soudního přezkumu. K subjektivní stránce deliktu pak krajský soud cituje relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 2. 2011, č. j. 1 As 112/2010 – 52, citace viz výše). Ze znění zákona i rozhodovací praxe zdejšího soudu vyplývá, že odpovědnost za správní delikt spočívající v porušení § 3 odst. 1 zákona o pohonných hmotách je odpovědností objektivní. Pro závěr o odpovědnosti provozovatele čerpací stanice (subjektu definovaného v § 2 písm. f) téhož zákona) za delikt ní jednání tudíž není třeba zkoumat zavinění.

[29] Za účelem zmírnění tvrdosti uvedené právní úpravy zakotvuje ust. § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách možnost vyvinění právnické osoby, která spáchala správní delikt. *Právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránila.* Z formulace uvedeného ustanovení vyplývá, že důkazní břemeno ohledně prokázání této skutečnosti ve správním řízení nese sama právnická osoba a nikoliv správní orgán. V posuzovaném případě je tedy na stěžovateli prokázat, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránil.

[30] Stěžovatel je přesvědčen, že se krajský soud možnostmi liberace dle uvedeného ustanovení zabýval nedostatečně. Jako důkaz předložil stěžovatel ve správním řízení doklad potvrzující kvalitu pohonných hmot při prodeji dodavatelem ČEPRO, a.s. odběrateli HDB, s.r.o.; společnost HDB, s.r.o. poté dle předložené faktury dodala pohonné hmoty stěžovateli. Stěžovatel dále namítl, že není v jeho ekonomických možnostech provádět opakovaně testování kvality paliva v certifikované laboratoři. Stěžovatel namítal i to, že pro naplnění liberačních důvodů bylo nezbytné hmotně právně posoudit daňové řízení Celním úřadem v Náchodě ze dne 16. 1. 2012.

[31] Stěžovatel v žalobě uvedl obecný odkaz na ust. § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách a dále argumentoval tím, že pro stanovení odpovědnosti za správní delikt je nezbytné určit, zda nepovolená jakostní odchylka byla způsobena nedbalostí při výrobě nebo úmyslnou manipulací. Nelze tudíž vyčítat krajskému soudu, že námitku týkající se liberace vypořádal odkazem na interpretaci institutu liberace provedenou zdejším soudem ve výše citovaném rozhodnutí a blíže se věnoval zejména odpovědnosti stěžovatele. Krajský soud dále uvedl, že se stěžovatel nemůže zprostit objektivní odpovědnosti odkazem na porušení povinností ze strany smluvního partnera. I to je s ohledem na výše uvedené správní závěr. Vynaložením veškerého úsilí, a tím naplnění liberačního důvodu dle citovaného ustanovení nemůže být pouze poukaz na skutečnost, že dle předloženého dokladu předmětné pohonné hmoty při předání společností ČEPRO, a.s. dodavateli či přepravci stěžovatele jakostní parametry ještě splňovaly a k jejich znehodnocení došlo až později.

[32] Ani argument velikostí provozovny stěžovatele a ekonomickými možnostmi testování jakosti pohonných hmot nemůže být důvodem vyvinění. Pokud provozovatel čerpací stanice chce využít liberační důvod dle § 10 odst. 1 o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot, musí prokázat, že provedl technicky možná opatření způsobit účinně zabránit porušování zákona; nepostačí poukaz provozovatele na to, že tato technicky možná opatření po něm nebylo možno spravedlivě požadovat, protože by jejich provádění nebylo ekonomické (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2014, č. j. 4 As 123/2014 - 33).

pokračování

Případná je v tomto ohledu i argumentace žalované. Pokud by malá velikost provozované čerpací stanice mohla vést k zániku odpovědnosti za správní delikt, pak by se provozovatelé těchto čerpacích stanic plněním zákonných povinností nemuseli vůbec zabývat, jelikož by je nebylo možné za delikty dle zákona o pohonných hmotách činit odpovědnými. Takový závěr je zjevně absurdní. Pokud jde o stěžovatelův ne zcela srozumitelný odkaz na daňové řízení zahájené Celním úřadem v Náchodě, zdejšímu soudu není jasné, jak souvisí procesní aktivita správce daně s úsilím stěžovatele zabránit porušení právní povinnosti. Ani stěžovatel zde soudu žádné vodítko nenabízí.

[33] Stěžovatel dále namítá, že žalovaná jednala v rozporu se zásadami dobré správy, vzájemného souladu všech postupů, zásadou proporcionality a zásadou hospodárnosti řízení, když nespojila posuzované řízení s jiným řízením zahájeným z moci úřední se stěžovatelem pro porušení stejných povinností dne 13. 5. 2013; nezhodnotila pak ani souběžně vedené daňové řízení. Správní řád v § 140 odst. 1 stanoví, že *správní orgán může na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, ke nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají těchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků.* Uvedené zákonné ustanovení je odrazem obecné zásady dobré správy, která zahrnuje též zásadu souladu všech postupů a zásadu hospodárnosti řízení. Tyto zásady však nelze aplikovat absolutně, správní orgán též dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, a vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Správnímu orgánu byla za tímto účelem svěřena diskreční pravomoc, dikce zákona zní „správní orgán může spojit“, nikoliv „správní orgán spojí“. (stěžovatelem citovaná judikatura se týká řízení dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, kde je spojení řízení o přestupcích téhož pachatele obligatorní). Na spojení ke společnému řízení dle správního řádu tudíž není ze strany stěžovatele právní nárok a možnost společného řízení je dále zákonem omezena povahou věci, účelem řízení a totožností příslušného správního orgánu. Již tato naposled uvedená podmínka v daném případě nebyla naplněna, v tomto řízení byla příslušná jako odvolací orgán žalovaná (Česká obchodní inspekce – ústřední inspektorát), v namítaném druhém správním řízení byl příslušný orgán I. stupně (Česká obchodní inspekce – Inspektorát Královéhradecký a Pardubický). Pokud je účelem sankčního řízení efektivně potrestat pachatele správního deliktu (represivní funkce) a tím jej spolu s ostatními subjekty do budoucna motivovat k dodržování zákonných povinností (preventivní funkce), pak se ani s ohledem na takto vyjádřený účel řízení nejeví vhodným spojit obě řízení k řízení společnému. V jednom případě žalovaná rozhoduje opětovně po soudním přezkumu o odvolání stěžovatele, ve druhém případě pak rozhoduje orgán I. stupně v řízení, které bylo zahájeno s odstupem 18 měsíců. Zdejší soud neshledal postup žalované ve shodě s krajským soudem nezákonným. Poukaz stěžovatele na daňové řízení vedené Celním úřadem v Náchodě se jeví i na tomto místě nerelevantním. Zcela nepatřičně pak vyznívají úvahy stěžovatele o tom, že pokuta ve výši 150.000 Kč posuzovaná v tomto řízení, spolu s uloženou pokutou v dalším správním řízení ve výši 100 000,- (pozn. soudu: pokuta byla snížena v rámci odvolacího řízení na 50.000 Kč), tvoří souhrnně částku 250.000 Kč a takto souběžně uložené pokuty tak ve svém důsledku popírají právní názor v otázce nepřiměřenosti pokuty ve výši 300.000 Kč, vyslovený krajským soudem v předchozím průběhu řízení rozhodnutím č. j. 30 A 114/2012 – 61. Krajský soud totiž v citovaném rozhodnutí nevyslovil, že by pokuta ve výši 300.000 Kč byla z hlediska stěžovatele nepřiměřenou. Krajský soud toliko posoudil odůvodnění výše pokuty ze strany žalované jako nepřezkoumatelné. Žalovaná se totiž v prvním rozhodnutí vůbec nezabývala majetkovými poměry stěžovatele s ohledem na možný likvidační charakter sankce, přestože tak s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu měla učinit i v případě, kdy jí zvláštní zákon tuto povinnost neukládá. Nelze tudíž dovodit, že by žalovaná popírala právní názor krajského soudu, když takový názor krajský soud nevyslovil.

[34] Pokud jde o výši uložené sankce, pokládá stěžovatel za likvidační souhrnnou částku pokuty ve výši 250.000 Kč (150.000 Kč v posuzovaném správním řízení a 100.000 Kč v souběžně vedeném druhém řízení). Druhá pokuta však byla pravomocným rozhodnutím odvolacího orgánu snížena na 50.000 Kč; z kasační stížnosti přitom není patrné, zda by stěžovatel považoval za likvidační i pokutu v této výši, příp. samotnou pokutu ve výši 150.000 Kč. Nejvyšší správní soud bude hodnotit úvahy žalované a krajského soudu o možném likvidačním charakteru uložené sankce pouze co do naposledy uvedené výše. V době vydání přezkoumávaného správního rozhodnutí totiž pokuta nebyla v druhém řízení uložena pravomocným rozhodnutím, žalovaná k ní tudíž nemohla přihlížet. Druhé řízení nadto není předmětem tohoto přezkumu.

[35] Z ustálené soudní praxe vyplývá, že správní orgán je povinen přihlídnout k majetkovým poměrům účastníka řízení v případě ukládání sankce, která by mohla mít likvidační charakter. To vyplývá ze závěrů Ústavního soudu, že „*pokuta může za určitých okolností představovat zásah zejména do základního práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Pokutu lze považovat za zásah s ústavněprávní dimenzí, a to v případě, pokud zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou.*“ Ústavní soud dále dovozuje, že *ne každé odnětí majetku na základě pokuty, případně poplatků a daní, zakládá zásah do vlastnických práv, ale jen takové, jež majetkové vztahy dotčeného subjektu zásadně mění, a to tak, že mění jeho celkovou majetkovou pozici "zmařením samé podstaty majetku". U podnikajících osob Ústavní soud vyloučil zásah, v jehož důsledku by byla "zničena majetková základna pro další podnikatelskou činnost“.* (např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/13 ze dne 9. 9. 2014 a sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002) Nepřípustné jsou tedy dle zmíněné judikatury takové pokuty, „*jež mají likvidační charakter, čímž se rozumí i takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy z podnikání, že se podnikatelská činnost v podstatě stává bezúčelnou (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období).*“

[36] Obsáhle se likvidačním následkům sankcí věnoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí „*sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.*“ Přitom však „*aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele.*“ (Usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. dubna 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 10)

[37] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit stěžovateli ani v tom, že by uložená sankce ve výši 150.000 Kč byla způsobila sama o sobě přivodit stěžovateli platební neschopnost nebo zničit jeho majetkovou základnu pro další podnikání ve smyslu výše uvedeném. Žalovaná posoudila majetkové poměry stěžovatele a uložila sankci spíše při spodní hranici zákonné sazby [za správní delikt dle § 9 odst. 1 písm. b) zákona o pohonných hmotách lze uložit pokutu až do výše 5.000.000 Kč]. Uložená částka pak tvoří cca 1,5 % obrátu stěžovatele za účetní období. Je pravdou, že stěžovatel vykázal v roce 2011 ztrátu ve výši 501 tis. Kč a v roce 2012 ztrátu ve výši 202 tis. Kč. Žalovaná však přesto hodnotila podnikání stěžovatele jako stabilizované, když se jí v roce 2012 podařilo účetní ztrátu snížit více než o polovinu. Nelze přehlédnout ani skutečnost, že rozhodnutím žalované ze dne 5. 9. 2013 byla stěžovateli povolena úhrada pokuty ve splátkách v měsíční výši 12.500 Kč a usnesením krajského soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 31 Ad 34/2013 – 50 byl správní žalobě stěžovatele přiznán odkladný účinek. Využití obou uvedených institutů pak dále zmírňuje citelnost zásahu do majetkové sféry stěžovatele uložením sankce za správní delikt.

pokračování

[38] Závěrem lze podotknout, že účelem korektivu zákazu ukládání sankcí v likvidační výši je zabránit excesivnímu trestání ze strany správních orgánů. Nelze jej vykládat tak, aby sloužil k ochraně subjektů v hospodářských potížích před trestem za porušení jejich právních povinností tím, že každý podnikatel vykazující účetní ztrátu by se v takovém případě mohl vyhnout postihu, resp. vyhnout sankci v citelné výši. Takový postup by popíral preventivní a represivní funkci trestu, tedy samotný smysl správního trestání.

IV.

Závěr a náklady řízení

[39] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[40] Stěžovatel ke své kasační stížnosti připojil návrh, aby jí byl přiznán odkladný účinek. O návrhu na přiznání odkladného účinku Nejvyšší správní soud nerozhodoval, jelikož rozhodl o samotné kasační stížnosti bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí. Odkladný účinek vyvolává účinky jen do skončení řízení před soudem. Rozhodnutí o odkladném účinku tak skončením řízení o kasační stížnosti pozbylo smyslu. V takovém případě je však nutno vrátit zaplacený soudní poplatek ve výši 1.000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku, o němž nebylo vůbec rozhodováno. Tento soudní poplatek bude stěžovateli vrácen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[41] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví - li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalované žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. února 2015

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu