



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Zuzany Břízové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **O. M.**, zastoupen Mgr. Michalem Pavlasem, advokátem se sídlem Na Sadech 4/3, České Budějovice, proti žalované: **Česká obchodní inspekce**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 1. 2020, č. j. 51 A 31/2019 - 26,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaná **je p o v i n n a** zaplatit žalobci k rukám zástupce žalobce Mgr. Michala Pavlase na náhradě nákladů řízení částku ve výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobami podanými u Krajského soudu v Českých Budějovicích se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 4. 9. 2019, č. j. ČOI 112960/19/O100/2000/19/Kr/Št a ze dne 4. 9. 2019 č. j. ČOI 112963/19/O100/2000/19/Kr/Št, jimiž žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí České obchodní inspekce, Inspektorátu Jihočeského a Vysočiny ze dne 10. 5. 2019, č. j. ČOI 20894/19/2000/Ču a ze dne 10. 5. 2019, č. j. ČOI 2804/19/2000/Ču. Rozhodnutími správního orgánu I. stupně byla žalobci uložena jednak pokuta ve výši 3 000 Kč pro přestupek dle ustanovení § 24 odst. 7 písm. q) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), kterého se měl dopustit tím, že porušil povinnost stanovenou v § 16 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, když dne 29. 5. 2018 ve své provozovně v rozporu s výše uvedeným ustanovením neuvedl v dokladu o zakoupených výrobcích vydaném na žádost kontrolujících inspektorek České obchodní inspekce údaj o tom, o jaké výrobky se jednalo. Dále mu byla druhým rozhodnutím uložena pokuta ve výši 20 000 Kč dle ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“) pro přestupek, jehož se měl dopustit tím, že porušil povinnost

stanovenou v § 10 odst. 2 kontrolního řádu tím, že dne 29. 5. 2018 v rozporu s výše uvedeným ustanovením neumožnil inspektorkám České obchodní inspekce, coby kontrolujícím, řádný výkon jejich oprávnění v rámci kontroly prováděné v provozovně žalobce, když po prokázání totožnosti inspektorek a seznámení s předmětem kontroly začal inspektorky slovně napadat a urážet hrubými výrazy „zloději“ a „buzeranti“, následně se zmocnil služebního průkazu jedné z inspektorek a i přes výzvu k vrácení jej odmítal vrátit zpět, načež inspektorky silnou gestikulací doprovázenou hrubým a vulgárním křikem vykázal z provozovny.

[2] Krajský soud rozsudkem ze dne 22. 1. 2020, č. j. 51 A 31/2019 - 26, spojil výrokem I. řízení o obou žalobách ke společnému projednání a rozhodnutí a výrokem II. zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Současně uložil žalované povinnost k náhradě nákladů řízení žalobce. Krajský soud dospěl k závěru, že byly splněny podmínky pro vedení společného řízení o obou přestupcích, a tedy k jejich společnému sankcionování. Přestupky byly spáchány jednou osobou, ve stejný den, věcně souvisely, neboť byly spáchány při výkonu správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele a měly tak negativní dopad na shodný veřejný zájem, a to na provádění správního dozoru v oblasti ochrany spotřebitele. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně nevedl společné řízení a při rozhodování o uložení sankce ani nerespektoval zásadu absorpce, neboť za každý skutek uložil samostatný trest, došlo k závažným porušením procesních pravidel, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Tyto vady neodstranila ani žalovaná v odvolacím řízení. Krajský soud proto dospěl k závěru, že je namístě zrušit rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, neboť je vhodné, aby již od první instance bylo vedeno společné řízení vedoucí k uložení jedné pokuty, přičemž pro určení její výše se použije sazba pokuty za přestupek nejprísérněji postížitelný. Současně přisvědčil názoru žalobce, že došlo k porušení zásady procesní ekonomie, jakož i šetření práv dotčených osob.

II.

[3] Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost. Stěžovatelka má za to, že nebyly naplněny všechny podmínky pro společné vedení řízení o obou přestupcích. Přestože spolu přestupky souvisí, chybí naplnění podmínky § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), aby se skutkové podstaty těchto přestupků týkaly porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy. Stěžovatelka citovala důvodovou zprávou k § 88 zákona o přestupcích s tím, že ta definuje oblast veřejné správy jako *určitý soubor právních norem, které regulují množinu právních vztahů majících společného jmenovatele. Tím lze v tomto kontextu rozumět shodný nebo obdobný veřejný zájem. Nejedná se však o veřejný zájem vyjádřený obecně, například ochrana životního prostředí. Veřejný zájem je třeba v tomto kontextu definovat ve vztahu ke skutkovým podstatám přestupků jako druhový nebo skupinový objekt přestupků. Tím se i obsah použité obecné formulace zúží zpravidla na okruh přestupků, jejichž skutkové podstaty jsou upraveny jedním zákonem, případně více právními předpisy upravujícími oblast veřejné správy ve výše uvedeném smyslu* (podtržení přidáno stěžovatelem). Byť krajský soud rovněž ve svém rozhodnutí citoval z výše uvedené důvodové zprávy, detailněji nezkoumal skutkové podstaty předmětných přestupků a pouze uvedl, že měly dopad na shodný veřejný zájem, a to na provádění správního dozoru v oblasti ochrany spotřebitele. Jeho závěr není dle stěžovatele správný, neboť v případě přestupku dle § 24 odst. 7 zákona o ochraně spotřebitele není chráněným zájmem provádění správního dozoru v oblasti ochrany spotřebitele, ale zájem na tom, aby spotřebitel obdržel doklad o zakoupení předmětného výrobku od dotyčného prodávajícího. Naproti tomu u přestupku dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, je veřejným zájmem účinný a efektivní výkon správního dozoru obecně, tedy nejen v oblasti ochrany spotřebitele. Jedná se o různé oblasti veřejné správy. K přestupku dle kontrolního řádu dochází při kontrolách prováděných i jinými správními orgány, tedy

pokračování

v souvislosti s jinými oblastmi veřejné správy. Skutková podstata přestupku dle kontrolního řádu nemůže spadat výlučně jen do jedné konkrétní oblasti veřejné správy. Stěžovatel postupoval správně, pokud vedl samostatná řízení.

[4] Žalobce se ztotožnil se závěry krajského soudu. Uvedl, že není podstatné pouze zkoumání dikce § 88 odst. 1 zákona o přestupcích, ale rovněž posouzení, zda stěžovatel zohlednil základní zásady správního trestání, jakož i správních řízení, tj. zásadu absorpce a zásadu ekonomie řízení a šetření práv účastníka řízení. Dle jeho názoru § 88 zákona o přestupcích jednoznačně umožňuje dovození povinnosti vedení společného řízení v dané věci, přičemž teoretické analýzy důvodové zprávy jsou v tomto směru nerozhodné. Podstatné je, zda byly zohledněny uvedené zásady správního trestání. Již to, že je správní orgány nerespektovaly, odůvodňuje správnost závěrů napadeného rozsudku krajského soudu. Žalobce však krajskému soudu vytkl, že na základě dikce, jakou popisuje jednání účastníka řízení, které může vykazovat znaky vícero přestupků, lze z jeho rozsudku nabít dojmu, že krajský soud je přesvědčen o spáchání přestupků, aniž by se k zásadním námitkám hmotněprávního charakteru vyjádřil.

III.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Podstatou kasační stížnosti je posouzení otázky, zda byly v tomto konkrétním případě splněny podmínky pro vedení společného řízení o obou skutcích, jichž se měl žalobce dopustit.

[8] Jak správně uvedl krajský soud, v případě posuzovaných přestupků se jedná o vícečinný souběh nestejnorodý. V rámci jedné kontroly prováděné u žalobce pracovníky České obchodní inspekce se měl žalobce dopustit dvou skutků, jimiž naplnil skutkové podstaty dvou různých přestupků, a to přestupku dle zákona o ochraně spotřebitele a přestupku dle kontrolního řádu. Podmínky pro vedení společného řízení jsou upraveny v § 88 odst. 1 zákona o přestupcích, jenž uvádí: *Pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a ke jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení.* Zákonodárce přitom nedefinuje, co se má rozumět pod pojmem „stejná oblast veřejné správy“. Stěžovatel se při své argumentaci opírá stejně jako krajský soud o důvodovou zprávu k § 88 zákona o přestupcích. Na rozdíl od krajského soudu však stěžovatel poukazuje pouze na její část. Důvodová zpráva může nepochybně sloužit jako interpretační vodítko při výkladu zákona, nicméně je to jen jeden z možných výkladů, který nelze přeceňovat, a jenž nemůže stát osamoceně, ale je třeba jej doplnit i o další způsoby výkladu, zejména výklad jazykový a výklad logický. Současně je třeba vycházet ze základních zásad, na nichž je právní úprava vystavěna, v tomto případě mimo jiné základní zásady správního trestání, zásada procesní ekonomie, jakož i zásada šetření práv dotčených osob.

[9] V důvodové zprávě k § 88 zákona o přestupcích před textem citovaným stěžovatelkou zákonodárce uvedl: *„Při společném řízení se bude obecně postupovat podle § 140 správního řádu, návrh pouze stanoví nutné odchylky. Především je třeba upravit přesně podmínky, za kterých lze přestupky projednat ve společném řízení. S ohledem na principy ukládání správních trestů je třeba ve společném řízení projednat přestupky téhož obviněného, pokud je ke jejich projednání věcně a místně příslušný jeden správní orgán (například obecní nebo krajský úřad). Správním orgánem je v tomto smyslu i jednotlivý orgán obce, takže pokud budou ke projednání přestupku příslušné různé orgány obce (například obecní úřad a komise pro projednávání*

přestupků), nebude možné tyto přestupky projednat ve společném řízení. Toto pravidlo je precizováno požadavkem, aby spolu přestupky souvisely. Odkazuje se zde na souvislost přestupků ohledně jimi chráněného objektu tak, aby ve společném řízení byly projednávány pouze přestupky vyskytující se v jedné oblasti veřejné správy a nedocházelo tak ke společnému řízení o přestupcích, které by od úředních osob vyžadovalo velmi různorodou odbornost a jejichž věcná souvislost by byla spíše náhodná nebo vůbec žádná.“ Z uvedeného textu vyplývá, že úmyslem zákonodárce nebylo samoučelně omezit společné řízení jen na přestupky, které jsou zařazeny do jednoho zákona, týkají se jen konkrétního předmětu chráněného zájmu, ale že primárním účelem bylo vyloučit nahodilost souběhu přestupků, a tím mimo jiné zamezit tomu, aby úřední osoby musely posuzovat složité skutky, jež spolu nesouvisí a jež si vyžadují znalosti právních předpisů z odlišných oblastí veřejné správy.

[10] Stěžovatel tedy správně cituje z důvodové zprávy, kdy jako kritérium pro vedení společného řízení uvádí společný druhový objekt přestupků. Tento záměr zákonodárce však posuzuje velmi úzce, aniž by zohlednil obsah celého textu důvodové zprávy k § 88 zákona o přestupcích, tak jak byl interpretován v bodě [9] a aniž by jej současně doplnil výkladem logickým. V daném případě se jedná o projednání dvou skutků, které se prakticky staly v jednom čase. Popis jednání žalobce je zaznamenán v jednom kontrolním protokolu. Osvětlení a prokázání jednoho ze skutků je přímo provázáno se skutkem druhým. Stejně tak jsou provázány oba předpisy, které obsahují úpravu jednotlivých přestupků, jichž se měl žalobce dopustit. Aby mohlo dojít k naplnění účelu zákona o ochraně spotřebitele a zjištění, popř. sankcionování porušování povinností podnikatele na tomto úseku, je nezbytné, aby příslušný správní orgán provedl u tohoto podnikatele kontrolu, a to v souladu s kontrolním řádem. Ten upravuje postup správního orgánu i práva a povinnosti stran. Je tedy procesním prostředkem, bez něž nemusí být porušení povinností zjištěno. Věcná souvislost je tak dána. Jak správně poznamenal krajský soud, inspektorů provádějící kontrolu nepochybně disponují znalostí kontrolního řádu, podle něž kontrolu provádí, i znalostí zákona o ochraně spotřebitele, jakožto hmotněprávní oblasti, na níž byla kontrola zaměřena. Dle výše citovaného záměru zákonodárce tak nedojde k nedůvodnému zatížení úředních osob, ani nebudou projednávány přestupky, jež by spolu nesouvisely. Společným posouzením obou přestupků budou současně respektovány výše uvedené základní zásady. Z hlediska logiky zákona i procesní ekonomie je tak jednoznačné, že tyto dva skutky mají být projednány společně. Stěžejní právní otázka byla krajským soudem posouzena správně.

[11] K námitce žalobce ohledně dikce použité v napadeném rozsudku při popisu jednání, jehož se měl žalobce dopustit, lze přisvědčit, že krajský soud nezvolil vhodné formulace, z nichž by vyplývalo respektování zásady presumpce nevinny. Nicméně z obsahu celého napadeného rozhodnutí je zcela zřejmé, že se krajský soud zabýval pouze procesními otázkami a ke zrušení rozhodnutí dospěl bez toho, že by se zabýval i rovinou hmotněprávní.

IV.

[12] Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně nevedl společné řízení, ani neaplikoval zásadu absorpce při ukládání trestu, žalovaná toto jeho pochybení v rámci rozhodování o opravných prostředcích nenapravila, byl postup krajského soudu, jímž zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, správný. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na přesvědčivé zdůvodnění krajského soudu v bodech 20 - 22. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[13] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto je povinna nahradit úspěšnému žalobci náklady zastoupení ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti

pokračování

[§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Advokát žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, a odměna za zastupování se tak zvyšuje o tuto daň ve výši 21 %; výsledná částka činí 4 114 Kč.

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

V Brně dne 21. prosince 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu