



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D. a Mgr. Václava Trajera v právní věci **žalobkyně: TSUNAMI BARY s.r.o.**, IČO: 29006643, se sídlem Koněvova 2175/251, 130 00 Praha 3, zastoupené Mgr. Pavlem Letáčkem, advokátem se sídlem Slezská 949/32, 120 00 Praha 2, proti **žalované: České obchodní inspekci, Ústřednímu inspektorátu**, se sídlem Štěpánská 567/15, 120 00 Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 20.6.2013, sp.zn. ČOI 130580/12/2400, č.j. ČOI 47819/13/O100/2400/13/Hy/Št,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 20.6.2013, sp.zn. ČOI 130580/12/2400, č.j. ČOI 47819/13/O100/2400/13/Hy/Št, kterým bylo podle ust. § 90 odst. 5 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí inspektorátu České obchodní inspekce Ústeckého a Libereckého (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 13.3.2013, č.j. ČOI 31365/2013/2400/R 0039/2013/Vr/Št, jímž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 30.000,- Kč za porušení ust. § 3 písm. a) zák. č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 31.12.2012 (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), a v důsledku toho došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle ust. § 24 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, kterého se měla žalobkyně dopustit tím, že v rozporu s povinností prodávat výrobky ve správné míře podala

při kontrolní konzumaci prováděné správním orgánem I. stupně dne 14.10.2012 v provozovně Herna – bar PEKLO II na adrese Masarykova 1225/80, 415 01 Teplice, jednu porci rumu Tuzemský Božkov v nesprávné míře 34 ml, místo deklarovaných 40 ml, čímž došlo k poškození spotřebitele o 6 ml tohoto nápoje, tj. o 15 % z jeho správné míry.

Žalobkyně v žalobě uvedla, že napadeným rozhodnutím i rozhodnutím správního orgánu I. stupně byl porušen zákon – rozhodnutí prvoinstančního orgánu je nicotné pro absolutní věcnou nepříslušnost, řízení před oběma správními orgány trpí vadami představující nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí a pro nesrozumitelnost a současně trpí vadami představující podstatné porušení ustanovení o správním řízení.

Nicotnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně spatřuje žalobkyně ve skutečnosti, že k jeho vydání došlo ze strany ředitele České obchodní inspekce, Ing. M. N., jehož však nelze považovat za orgán veřejné správy, kterému by byla v zákoně o ochraně spotřebitele svěřena působnost v této oblasti a propůjčeny právní prostředky. Rovněž není možné, aby Českou obchodní inspekci při rozhodování zastupoval. Prvostupňové rozhodnutí tak měla vydat přímo Česká obchodní inspekce, inspektorát Ústecký a Liberecký. S tímto pochybením se však žalovaná v napadeném rozhodnutí nevypořádala a namítanou nicotnost nezohlednila. Žalovaná rovněž nevyhověla ani námitce o nesprávném poučení v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, v němž bylo uvedeno, že se podává k řediteli České obchodní inspekce, ačkoliv dle ust. § 83 odst. 2 správního řádu platí, že se odvolání podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Žalovaná nicméně v rozporu s tímto ustanovením dovodila, že je možné jej podat u podepsaného ředitele inspektorátu.

Žalobkyně rovněž poukázala na nepřiměřenost uložené sankce. Žalovaná v rozporu s judikaturou neaplikovala analogicky ustanovení zákona o přestupcích o maximální pokutě v příkazním řízení v částce 4.000,- Kč a o zákazu *reformatio in peius*. Analogie ve prospěch pachatele je přípustná, a tudíž sankce 30.000,- Kč je excesem za předpokladu, že zákonná úprava chybí. Odůvodnění výše sankce ze strany správních orgánů je navíc nedostatečné, když se nezabývaly všemi hledisky závažnosti spáchaného správního deliktu. Kromě toho správní orgán I. stupně v odůvodnění uvedl, že za přitěžující okolnost spáchání správního deliktu považuje rovněž skutečnost, že se ze strany žalobkyně jednalo již o opakované porušení právní povinnosti vyplývající ze zákona o ochraně spotřebitele, neboť stejný nedostatek v nedodržení míry rozlévaných nápojů byl shledán při jiném správním řízení i dne 6.9.2012 v provozovně v Českých Budějovicích. Tento předchozí nedostatek však správní orgán I. stupně nikterak neprokázal a porušil tak zásadu materiální pravdy vyjádřenou v ust. § 3 správního řádu.

Žalobkyně poukázala taktéž na to, že všem svým podřízeným zaměstnancům umožnila, aby řádně plnili své povinnosti a za účelem nalévání nápojů ve správných mírách dodala do shora uvedené provozovny cejchované odměrky na alkohol. I kdyby pak teoreticky s každou prodanou porcí rumu Tuzemský Božkov měl být spotřebitel poškozen o 6 ml (v přepočtu o 3,- Kč), při průměrných prodejkách v předmetné provozovně ve výši 202 porcí po 40 ml rumu za rok by tato částka dosáhla pouze 606,- Kč. Za takovéto situace je uložená pokuta v částce 30.000,- Kč zjevně nepřiměřená. Při výměře trestu navíc nelze souhlasit s tvrzením správního orgánu I. stupně, kterým se odvolává na teoretickou možnost nedodržení míry v dalších 28 provozovnách žalobkyně – tím by vzbuzoval důvodné pochybnosti o tom, že jsou ve správním řízení uplatňovány principy trestního procesu týkající

se možného souběhu správních deliktů. Pochybení v ostatních provozovnách by muselo být reálně prokázáno, nelze jen teoreticky dovozovat, že by i zde mohlo dojít k nedodržení míry rozlévaných nápojů.

Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je dále nepřezkoumatelné z hlediska vymezení způsobu spáchání správního deliktu, kteréžto dostatečně nezdůvodnily a nevypořádaly se ani se všemi věcnými námitkami uváděnými žalobkyní, stejně tak si nevyžádaly spis. Odůvodnění správního orgánu I. stupně týkající se přitěžující okolnosti spočívající v obdobném pochybení, jehož se žalobkyně měla dopustit dne 6.9.2012, je neurčitě, a mělo být proto žalovanou pro nepřezkoumatelnost zrušeno, což však žalovaná neučinila a místo toho se pokusila tuto vadu napravit tím, že odůvodnění sama doplnila. Není ale patrné, z jakých skutečností správní orgány vycházely a kdo se správního deliktu měl dopustit. Každé správní řízení je třeba chápat odděleně a nelze proto paušalizovat, že v případě porušení právní povinnosti v jednom řízení je prokázáno porušení právní povinnosti i v řízení jiném, jak to učinil správní orgán I. stupně. Kromě toho má žalobkyně podezření, že její vedoucí zaměstnankyní J. L., jež jí zastupovala při správním deliktu dne 6.9.2012, o němž však nebyla jmenovanou informována, došlo ke zneužití jejího postavení na úkor žalobkyně.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti proto žalobkyně navrhla, aby soud rozhodnutí žalované a správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepovažuje za nicotné, neboť bylo vydáno příslušným správním úřadem – tj. inspektorátem České obchodní inspekce Ústeckým a Libereckým. Rozdíl mezi označením rozhodnutí jako „rozhodnutí inspektorátu“ a označením rozhodnutí jako „rozhodnutí inspektorátu zastupovaného jeho ředitelem“ považuje za čistě formální, přičemž případná nepřesnost nemůže být důvodem nicotnosti rozhodnutí. Konkrétní fyzickou osobou, jež v daném případě měla rozhodnout, byl Ing. M. N., který tak skutečně učinil. Stejně tak pokud je v odůvodnění uvedeno, že se odvolání podává u této osoby, je tomu proto, že ředitel jako oprávněná úřední osoba vykonával úkony správního orgánu. Neznačená to však, že by měl být sám za správní orgán považován.

Jestliže žalobkyně odkazuje na zákon o přestupcích, nevidí žalovaná důvod pro jeho aplikaci, neboť správní řízení je komplexně upraveno ve správním řádu. Rovněž tak žalovaná zpochybňuje, že by neprokázala obdobný nedostatek žalobkyně dne 6.9.2012 – tato skutečnost je doložena příkazem uloženým na místě z téhož dne, jehož kopie je součástí správního spisu. Důvody pro uložení stanovené pokuty byly řádně odůvodněny, když celková závažnost deliktu byla po zhodnocení všech zákonných kritérií hodnocena jako nižší, a v souvislosti s tím došlo k uložení sankce při dolní hranici zákonného rozpětí. Úvaha o teoretické možnosti nedodržení míry v dalších provozovnách žalobkyně sice nebyla v prvoinstančním rozhodnutí zcela vhodně formulována, zároveň z ní však neplyne, že by správní orgán I. stupně k této úvaze při hodnocení závažnosti deliktu a výměr sankce přihlížel. Pokud se týká přitěžující okolnosti, zde žalovaná uvádí, že správní orgán I. stupně zcela jednoznačně specifikoval jednání, kterým se žalobkyně v předchozím případě dopustila správního deliktu. Konečně je zcela na rozhodnutí žalobkyně, jaké osoby pověří svým zastupováním – pokud jí v důsledku jejich jednání vznikla nějaká škoda, má možnost uplatnit ji v civilním řízení. Okolnost o

nevědomosti o předchozím deliktu však nemůže mít vliv na jeho použitelnosti v jiném správním řízení.

Žalovaná proto vzhledem k těmto okolnostem dospěla k závěru, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně i její rozhodnutí splňují zákonné předpoklady, a proto navrhla, aby soud žalobu v plném rozsahu zamítnul.

Při jednání soudu setrvala žalobkyně na podané žalobě a současně zopakovala, že žalobou napadené rozhodnutí, včetně prvoinstančního, považuje za nicotné. Taktéž namítla nepřiměřenost uložené sankce, stejně tak nesprávnost úvah žalované ohledně porušení povinností žalobkyně ve vztahu k jiným provozovnám.

Pověřená pracovnice žalované navrhla žalobu zamítnout, když k námitkám žalobkyně uvedla, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepostihuje nicotnost, neboť bylo učiněno a podepsáno osobou, jež k tomuto úkonu byla oprávněna a pověřena, nikoliv v zastoupení, jak žalobkyně uvádí. Rovněž uloženou sankci považuje za zcela přiměřenou a odpovídající všem zákonným kritériím vzhledem ke zjištěnému skutkovému stavu.

Napadené rozhodnutí žalované i jemu předcházející rozhodnutí soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), který vychází z dispoziční zásady vyjádřené ust. v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a v ust. § 75 odst. 2 věty první s.ř.s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkouvává zákonnost napadeného rozhodnutí, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení rozhodnutí dle ust. § 72 odst. 1 věty první s.ř.s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud z úřední povinnosti přihlídnout toliko k takovým vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají jeho nicotnost podle ust. § 76 odst. 2 s.ř.s. V daném případě žalobkyně uvedla důvody, v nichž spatřuje nicotnost napadeného rozhodnutí. Soud se s těmito námitkami bude zabývat níže, proto na tomto místě toliko konstatuje, že nad rámec jí uplatněných žádné další nedostatky v projednávané věci, jež by odůvodňovaly postup dle ust. 76 odst. 2 s.ř.s., nezjistil.

Po přezkoumání skutkového a právního stavu soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Ze správního spisu postoupeného žalovanou soud zjistil tyto podstatné skutečnosti. Z nápojového lístku provozovny žalobkyně Herna – bar PEKLO II bylo zjištěno, že deklarovaná míra nápoje rum Tuzemský Božkov při ceně 20,- Kč měla činit 0,04 l, tedy 40 ml. V kontrolním protokole pořízeném pověřeným pracovníkem správního orgánu I. stupně byl podrobně popsán průběh kontroly konané dne 14.10.2012 a zjištěná pochybení zaměstnance žalobkyně spočívající v nedodržení správné míry dle nápojového lístku. V souvislosti s tímto pochybením byla následně dotyčnému zaměstnanci ze strany žalobkyně předána písemná výtka pro porušení pracovních povinností. Žalobkyně rovněž prostřednictvím odpovědného vedoucího zaměstnance provozovny čestně prohlásila, že svým zaměstnancům umožnila, aby řádně plnili své pracovní povinnosti a porce nápojů nalévali ve správných mírách, když za tímto účelem do provozovny dodala i cejchované odměrky na alkohol. Z výpisu veřejně dostupné části živnostenského rejstříku vyplynulo, že žalobkyně

provozuje 28 provozoven. Příkazem České obchodní inspekce, inspektorátu Jihočeského a Vysočiny, ze dne 6.9.2012, sp.zn. 21/1243/12, č.j. ČOI 107074/12/2000, jí byla za obdobné jednání v roce 2012 v provozovně v Českých Budějovicích uložena příkazem na místě pokuta ve výši 1.000,- Kč.

Soud se nejprve zabýval námitkou nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť mělo být vydáno k tomu neoprávněnou osobou – ředitelem České obchodní inspekce, inspektorátu Ústeckého a Libereckého, Ing. M. N. Tuto námitku uváděla žalobkyně již v řízení o odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí, žalovaná se s ní dle názoru žalobkyně neměla dostatečně vypořádat a přihlídnout k tomu, že toto rozhodnutí je nicotné bez dalšího.

Dle ust. § 10 správního řádu jsou správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona.

Dle ust. § 15 odst. 2 správního řádu platí, že úkony správního orgánu v řízení provádějí úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu.

Dle ust. § 83 odst. 2 správního řádu lze odvolání v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.

Dle ust. § 86 odst. 1 správního řádu platí, že odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

Jak již bylo uvedeno, v řízení o udělení pokut za porušení povinností podle zákona o ochraně spotřebitele je oprávněným subjektem Česká obchodní inspekce, jež svoji činnost vykonává prostřednictvím pověřených úředních osob. Mezi ně patří i ředitel oblastního inspektorátu, jenž jeho jménem vydává předmětná rozhodnutí. V posuzované věci z rozhodnutí prvostupňového orgánu nevyplývá, že by ředitel inspektorátu Ústeckého a Libereckého, Ing. M. N., jako správní orgán jednal. V záhlaví uvedeného rozhodnutí je totiž uvedeno: „**Česká obchodní inspekce, zastoupená ředitelem inspektorátu Ústeckého a Libereckého, rozhodla v řízení...**“ Z jazykového výkladu citované pasáže – inspekce rozhodla – plyne jednoznačný závěr, že úkon činil přímo správní orgán I. stupně, nikoliv jeho ředitel, který v řízení vystupoval jen jako pověřená úřední osoba. Formulaci lze považovat toliko za nepřesnost, která však nezpůsobuje nezákonnost předmětného rozhodnutí.

Pokud se týká poučení v dotyčném rozhodnutí, v němž se uvádí, že odvolání lze podat u podepsaného ředitele inspektorátu, namísto u podepsaného inspektorátu žalované, taktéž z takovéto formulace nevyplývá, že by v řízení podepsaný ředitel vystupoval sám jako správní orgán, nicméně nejedná se o poučení zcela bezvadné. Žalobkyně však v daném případě řádně podala odvolání a toto její právo nebylo porušeno. V žalobě žalobkyně ani netvrdila, jaké konkrétní negativní důsledky toto pochybení mělo mít. Soud tak konstatuje, že uvedená vada není takové závažnosti, aby způsobila nezákonnost uvedeného rozhodnutí, natož jeho nicotnost.

Žalobkyně dále poukazovala na nepřezkoumatelnost rozhodnutí, jež má dle žalobkyně spočívat ve skutečnosti, že žalovaná, resp. prvoinstanční orgán, dostatečně nevymezila způsob spáchání správního deliktu a nevypořádala se ani s věcnými důvody uvedenými v odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Dle ust. § 24b odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele platí, že při určení výměry pokuty se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

Z citovaného ustanovení vyplývá, jaká hlediska správní orgán užívá při rozhodování o určení výše ukládané pokuty. Tato hlediska správní orgán vedou při jeho úvahách a slouží jako určitá vodítka při stanovení konkrétní sankce v rámci rozpětí určeného zákonem. Jak lze navíc dovodit z textu § 24b odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele, nejedná se o uzavřený taxativní výčet okolností, k nimž může správní orgán přihlížet – při stanovení výše pokuty proto může vycházet i z jiných východisek.

V daném případě správní orgán I. stupně odůvodnil výši uložené pokuty z hlediska způsobu spáchání správního deliktu, následků, které toto protiprávní jednání vyvolalo a zohlednil též přitěžující a polehčující okolnosti. Žalovaná pak následně v napadeném rozhodnutí k obdobné námitce žalobkyně ohledně nedostatečného odůvodnění výše pokuty ze strany správního orgánu I. stupně uvedla, že se s tímto odůvodněním ztotožnila, když konkrétně k hledisku závažnosti napsala: „*Konkrétně u způsobu spáchání orgán první stupně zdůraznil skutečnost zjištěnou z přiloženého prohlášení provozního, že v provozovně byla zaměstnancům k dispozici plastová cejchovaná odměrka na alkohol, což svědčilo pro závažnost nižší, avšak nikoliv nízkou.*“ V předmětném rozhodnutí prvostupňový orgán konstatoval: „*Závažnost správního deliktu byla hodnocena jako nižší (ne nízká), protože způsob spáchání lze popsat jako upření práva spotřebitele na nákup výrobku ve správné, tzn. v deklarované míře přesto, že obsluha měla k dispozici odměrnou nádobu k zajištění podání lihoviny ve správné míře...*“ Z uvedeného plyne, že způsob spáchání správního deliktu dovozoval prvoinstanční orgán z upření práva spotřebitele na správnou míru nalévaných nápojů, a to přesto, že žalobkyně měla k dispozici nástroje (odměrná nádoba), aby takovémuto protiprávnímu následku předešla. Okolnost týkající se odměrné nádoby lze tak jednoznačně přičíst ke způsobu spáchání deliktu, jak žalovaná správně uvedla v napadeném rozhodnutí. Pokud se proto s hodnocením kritérií, jež správní orgán I. stupně vedly ke stanovení konkrétní výše pokuty, následně ztotožnila a neshledala jej nedostatečným, nelze tento její postup hodnotit jako nepřezkoumatelný.

Rovněž tak nelze souhlasit s tvrzením žalobkyně, že se žalovaná nevypořádala se všemi důvody uváděnými v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, když toliko uvedla, že: „*skutečnosti vyplývající z vyjádření odvolatele shledal prvoinstanční orgán za nerelevantní, čemuž ze strany odvolacího orgánu nezbylo než přisvědčit.*“

Z odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyplývá, že namítala následující pochybení: pod bodem II. nicotnost rozhodnutí, pod bodem III. nesprávné poučení v rozhodnutí, pod bodem IV. nedostatek oprávnění ředitele inspektorátu k úkonům správního orgánu, tj. i k vydávání rozhodnutí, pod bodem V. nepřiměřenost uložené sankce, pod bodem VI. nesprávnou úvahu prvostupňového orgánu o možném nedodržení správné míry i v dalších provozovněch žalobkyně, pod bodem VII. neexistenci přitěžující okolnosti při stanovení výše pokuty. S veškerými těmito námitkami se žalovaná v napadeném rozhodnutí vypořádala a podrobně uvedla, proč je vyhodnotila jako nedůvodné. Žalobkyní namítané nedostatky odůvodnění, kteréžto žalobkyně dovozuje z věty napadeného rozhodnutí: „*Již v textu napadeného rozhodnutí předcházejícímu pasáži věnující se odůvodnění sankce se orgán prvního stupně zabýval dalšími skutečnostmi vyplývajícími z tohoto vyjádření, avšak neshledal*

je relevantními jak pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu, tak pro výši pokuty. Odvolacímu orgánu nezbyvá, než takovému hodnocení přisvědčit...“ je proto nutno hodnotit jako vytržené ze svého kontextu, vztahující se k jiné části správního řízení, a tedy zcela účelové, neboť, jak již bylo uvedeno, podrobným posouzením námitek žalobkyně se žalovaná zabývala v celém napadeném rozhodnutí.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, potažmo rozhodnutí správního orgánu I. stupně shledala žalobkyně taktéž ve skutečnosti, že si prvoinstanční orgán při hodnocení závažnosti provinění v rámci stanovení výše ukládané sankce nevyžádal spis inspektorátu Jihočeského a Vysočiny o předchozím řízení vedeném v obdobné věci, a to přesto, že rozhodnutí v této věci následně užil jako přitěžující okolnost v přezkoumávaném řízení.

Dle ust. § 50 odst. 1 správního řádu mohou být podklady pro vydání rozhodnutí zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.

Dle ust. § 23 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele provádí dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem Česká obchodní inspekce, s výjimkou dozoru podle odstavců 2, 3, 4 a 7 až 12, 15 až 17.

Jak vyplývá ze zákona o ochraně spotřebitele, Česká obchodní inspekce je s výjimkami výhradním orgánem, který na úseku ochrany spotřebitelů vykonává dozor nad plněním povinností z něj vyplývajících jednotlivým subjektům. Správní orgán I. stupně neměl povinnost formálně si vyžádat zaslání spisu z jiného inspektorátu, pokud byl jako listinný podklad do spisu založen kontrolní protokol inspektorátu Jihočeského a Vysočiny ze dne 6.9.2012 a příkaz ze stejného dne, jež obsahují všechny podstatné skutečnosti, ze kterých správní orgány v rámci posuzovaného rozhodování vycházely. Z tohoto důvodu je třeba námitku žalobkyně hodnotit jako bezpředmětnou.

Dalším namítaným pochybením žalované a prvoinstančního orgánu měla být dle žalobkyně absence analogické aplikace zákona o přestupcích (pozn. – zák. č. 200/1990 Sb.), dle něhož lze v příkazním řízení uložit maximální pokutu 4.000,- Kč, kdy v daném případě však byla žalobkyni uložena pokuta v částce 30.000,- Kč.

Dle ust. § 150 odst. 1 správního řádu lze povinnost v řízení z moci úřední a ve sporném řízení uložit formou písemného příkazu. Příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné; vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení.

Dle odst. 5 citovaného ustanovení platí, že je-li účastník přítomen a plně uzná důvody vydání příkazu, považuje se stav věci za prokázaný a příkaz lze vydat na místě, pokud uloží povinnost k peněžitému plnění do výše 10.000,- Kč nebo povinnost k nepeněžitému plnění, jež účastník může uskutečnit ihned na místě.

Je možné souhlasit s názorem žalobkyně vyjádřeným v žalobě, že jedním z principů převzatých z trestního práva do správního trestání je i zásada užití analogie ve prospěch pachatele. Tuto zásadu však nelze užívat neomezeně, a zvláště pak ne za situace dovozované žalobkyní. Jednotlivé zvláštní zákony v rámci správního práva obsahují vlastní úpravu řízení týkajícího se ukládání správních sankcí, za současného užití obecných principů vyjádřených ve správním řádu. Správní trestání je tedy komplexně upraveno v těchto zákonech a správním

řádu a nelze ani za účelem analogie ve prospěch pachatele aplikovat zcela odlišný právní předpis, v daném případě namítaný zákon o přestupcích, je-li zvláštní právní úprava úplná.

Správní řád jednoznačně ve svém ust. § 150 stanoví podmínky, za nichž lze ve správním řízení vydat tzv. příkaz. Současně také upravuje výši možné pokuty, jež je v rámci příkazního řízení možné uložit. Zde je nutné upozornit na to, že zatímco u příkazu na místě je maximální výše sankce stanovena na částku 10.000,- Kč, u obecné úpravy příkazu zákon žádné omezení nestanoví, a to je tak vázáno pouze konkrétním vymezením jednotlivých správních deliktů dle zvláštních zákonů. Správní orgán I. stupně tudíž nepochybil, pokud původním příkazem uložil pokutu v částce 30.000,- Kč, neboť ta odpovídá zákonnému rozmezí pro daný správní delikt (viz níže).

Dále se soud zabýval posouzením samotného správního deliktu a za něj uložené sankce.

Dle ust. § 24 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele se prodávající dopustí správního deliktu tím, že nesplní povinnost poctivého prodeje výrobků nebo poskytování služeb podle § 3.

Dle ust. § 3 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele je prodávající povinen prodávat výrobky ve správné hmotnosti, míře nebo množství a umožnit spotřebiteli překontrolovat si správnost těchto údajů.

Dle ust. § 24 odst. 14 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele se za správní delikt podle odstavce 1 písm. a) a b), odstavce 4, odstavce 7 písm. a), d), g), k) a odstavců 9, 10 a 13 uloží pokuta do 5.000.000,- Kč.

Dle ust. § 24b odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

Odpovědnost za správní delikty podle zákona o ochraně spotřebitele je koncipována jako objektivní, tedy bez ohledu na zavinění. To ostatně nepřímo vyplývá i z ust. § 24b zákona, jež upravuje možnost tzv. liberace, tj. způsobu vyvinění se právnické osoby z jinak obecně platné objektivní odpovědnosti, pokud prokáže, že přes veškeré jí vynaložené úsilí nebylo možné porušení právní povinnosti zabránit.

Správní soudy se ve svých rozhodnutích opakovaně vyjadřovaly k problematice tzv. objektivní odpovědnosti právnických osob za jimi spáchané správní delikty. Tak je tomu i např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9.2.2011, sp.zn. 1 As 112/2010, (dostupného též na www.nssoud.cz), jenž se sice zabýval objektivní odpovědností dle zákona o pohonných hmotách, jeho závěry však platí obecně: *„Platná právní úprava postihu porušování právních povinností právnickou osobou je založena na odpovědnosti právnické osoby za správní delikt. Rozumí se jím protiprávní jednání právnické osoby, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, které ukládá správní úřad (orgán) trestní sankci stanovenou zákonem. Subjektem odpovědnosti (odpovědná osoba) je právnická osoba jako celek. Obdobně, jak je tomu u většiny správních deliktů (s výjimkou především přestupků) [...], jedná se 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 zdlouhavé. Ve snaze zjednodušit postavení příslušných správních*

orgánů při ukládání sankcí podnikatelským subjektům je proto právní úprava správních deliktů [...] založena na objektivní odpovědnosti (nebo také „odpovědnosti za výsledek“) na rozdíl např. od odpovědnosti podle trestního zákona. K objektivní odpovědnosti právnických osob srov. také rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2004, čj. 3 As 3/2003 – 38 (publikováno pod č. 389/2004 Sb. NSS) v souvislosti s celními delikty. 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).“

V posuzovaném případě došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle citovaného ustanovení § 24 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně spotřebitelů tím, že žalobkyně porušila povinnost prodávat výrobky ve správné míře, když při kontrole prováděné ze strany pověřených pracovníků správního orgánu I. stupně dne 14.10.2012 bylo v její provozovně Herna – bar PEKLO II v Teplicích, Masarykova 1225/80, 415 01 Teplice, zjištěno, že prodala jednu porci rumu Tuzemský Božkov v nesprávné míře 34 ml, místo deklarovaných 40 ml, čímž došlo k poškození spotřebitele o 6 ml tohoto nápoje, tj. o 15 % z jeho správné míry.

V daném případě je podstatné, že žalobkyně výslovně nepopřela, že z její strany k porušení zákona o ochraně spotřebitelů došlo. Zároveň však, ačkoliv to výslovně v žalobě neuvedla, nepřímou dovozovala uplatnění liberačních důvodů ze své objektivní odpovědnosti ve smyslu ust. § 24b odst. 1 zákona o ochraně spotřebitelů, neboť měla vynaložit veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Tyto důvody žalobkyně spatřovala zejména v tom, že správního deliktu se nedopustila osobně, ale k naplnění jeho skutkové podstaty došlo v důsledku závažného porušení pracovních povinností ze strany její zaměstnankyně S. R. Tato zaměstnankyně proto byla následně dne 19.11.2012 písemně upozorněna na porušení pracovní kázně. Dále žalobkyně prostřednictvím svého vedoucího zaměstnance I. H. čestně prohlásila, že všem svým podřízeným zaměstnancům v dotýčné provozovně umožnila, aby řádně plnili své pracovní povinnosti a porce nápojů nalévali ve správných mírách. Za tímto účelem dodala do uvedené provozovny plastové cejchované odměrky na alkohol.

Dle ust. § 20 odst. 2 zák. č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku ve znění účinném do 31.12.2013, platí, že za právnickou osobu mohou činit právní úkony i jiní její pracovníci nebo členové, pokud je to stanoveno ve vnitřních předpisech právnické osoby nebo je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé.

Obdobně dle ust. § 15 odst. 1 zák. č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku ve znění účinném do 31.12.2013, platí, že kdo byl při provozování podniku pověřen určitou činností, je zmocněn ke všem úkonům, k nimž při této činnosti obvykle dochází.

Z uvedené koncepce tzv. zákonného zastoupení právnické osoby vyplývá, že úkony zaměstnanců právnické osoby se považují za úkony učiněné touto osobou. Odvolává-li se proto žalobkyně na skutečnost, že správní delikt fakticky spáchala její zaměstnankyně, je třeba takovouto úvahu vyvrátit, neboť právní, ale i protiprávní jednání zaměstnanců žalobkyni zavazuje, jako by jej činila sama. Poukazuje-li pak žalobkyně, že v důsledku porušení pracovní kázně předala následně své zaměstnankyni tzv. vytýkáci dopis, tato skutečnost žalobkyni nezabavuje odpovědnosti za protiprávní jednání. Nadto lze uvést, že předmětná výtky byla zaměstnankyni dána až po spáchání deliktu, přičemž však pojetí liberace z objektivní odpovědnosti předpokládá učinění preventivních kroků.

Co se týče námitky, že žalobkyně umožnila všem svým zaměstnancům odměřovat nalévané nápoje pomocí cejchované odměrky, ani tato skutečnost žalobkyni nevyvíňuje, neboť užívání odměrných nádob při podnikání v rámci provozování restauračních zařízení lze považovat za toliko logický předpoklad plnění povinností podnikatele vyplývajících ze zákona o ochraně spotřebitele. Vedle toho však žalobkyně měla zajistit i používání těchto odměrek svými zaměstnanci. Z provedeného dokazování tak vyplývá, že se žalobkyně dopustila uvedeného správního deliktu, za který objektivně odpovídá, přičemž se jí nepodařilo prokázat splnění podmínek liberace z jeho odpovědnosti podle § 24b odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.

Žalobkyně dále v žalobě namítla, že shledává výši uložené pokuty ze strany žalované v částce 30.000,- Kč zjevně nepřiměřenou.

Podle § 78 odst. 2 s.ř.s. rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3.4.2012, sp.zn. 1 Afs 1/2012 (dostupného též na www.nssoud.cz) je uvedeno, že: „*Soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti sankce jen v situaci, kdy je soud podle § 78 odst. 2 s.ř.s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s.ř.s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.*“

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19.4.2012, sp.zn. 7 As 22/2012 (dostupného též na www.nssoud.cz) je „*smyslem a účelem moderace (§ 78 odst. 2 s.ř.s.) není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. V případě sankcí z obecných hledisek méně závažných (zde pokuty ve výši 30.000 Kč) proto bude moderace sankce zpravidla vzácnější než v případě sankcí výrazných.*“

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2008, sp.zn. 4 Ads 113/2007 (dostupného též na www.nssoud.cz), vyplývá, že ukládání pokut za správní delikty, tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon dovoluje (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, a nebo – v tomto směru došlo soudním řádem správním k rozšíření soudního přezkoumání – zda správní orgán volné uvážení nezneužil. Řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je

základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Zohledněním všech hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, pak určuje míru zákonnosti stanoveného postihu. Správní orgán je tak povinen při ukládání sankce podrobně a přesvědčivě odůvodnit, k jakým skutečnostem přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv měly tyto skutečnosti na konečnou výši pokuty. Výše uložené pokuty musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem, nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.

Správní orgán I. stupně v posuzovaném případě odůvodnil výši pokuty tak, že: *„závažnost správního deliktu byla hodnocena jako nižší (ne však nízká), neboť způsob jeho spáchání lze popsat jako upření práva spotřebitele na nákup výrobku ve správné, tzn. v deklarované míře přesto, že obsluha měla k dispozici odměrnou nádobu k zajištění podání lihoviny ve správné míře; protože následky protiprávního jednání jsou dány množstvím nápoje, o které byl spotřebitel poškozen (6 ml), jeho procentním vyjádřením ze správné míry nápoje (15 %) i finančním vyjádřením poškození spotřebitele (3,- Kč), kdy tyto hodnoty byly klasifikovány jako významné, nikoli zanedbatelné; protože za přitěžující okolnost spáchání uvedeného správního deliktu považuje správní orgán skutečnost, že se ze strany účastníka jednalo o opakované spáchání stejného správního deliktu, kdy porušení stejného ustanovení bylo společnosti prokázáno i dne 6.9.2012; a protože za polehčující okolnost spáchání popsaného správního deliktu považuje správní orgán skutečnost, že jiný nedostatek v den kontroly zjištěn nebyl. Dle názoru prvostupňového orgánu pokuta, uložená v samé dolní hranici zákonné sazby, a to ve výši 0,6 % z horní hranice 5.000.000,- Kč odpovídá stanovené závažnosti uvedeného správního deliktu, a je tudíž v souladu se zásadou přiměřenosti uplatňovanou ve správním řízení.“*

Pro žalobu podle § 65 odst. 3 s.ř.s. domáhající se upuštění nebo snížení uloženého trestu z hlediska obsahového vymezení žalobního bodu platí, že vedle tvrzení, že trest za správní delikt byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, musí žalobní bod obsahovat i konkrétní skutková tvrzení, z nichž žalobce tento závěr dovozuje (tj. předestření skutečností, jež správní orgán náležitě nezohlednil). Soud nesmí nahrazovat žalobcův projev vůle a vyhledávat namísto něj skutečnosti, které správní orgán při stanovení výše trestu nevzal v potaz a které mohly výši trestu zásadním způsobem příznivě ovlivnit. Takový postup by odporoval základní koncepci přezkumu ve správním soudnictví, popíral by dispoziční zásadu a zásadu rovnosti účastníků řízení. Vymezenými žalobními body je soud vázán a v jejich mezích přezkoumává napadené výroky rozhodnutí správního orgánu o uložení trestu. Pouze shledá-li soud důvody, ze kterých má žalobce za to, že uložený trest je nepřiměřeně vysoký, jako opodstatněné, je oprávněn trest snížit či od něj upustit (srov. rozsudek KS v Plzni ze dne 29.9.2011, 17 A 22/2011, dostupný též na www.nssoud.cz).

Žalobkyně jako důvod nepřiměřenosti pokuty mimo jiné uváděla hypotetický příklad, kdy i v případě, že by nedodržela správnou míru u všech jí v dané provozovně prodaných porcí rumu za rok, došlo by na straně spotřebitelů k újmě toliko v částce 606,- Kč, což zcela jednoznačně neodpovídá výši uložené pokuty. K této námitce soud konstatuje, že výše způsobené škody (v daném případě 3,- Kč) je při rozhodování o výši ukládané sankce toliko jedním z hledisek posuzování správních orgánů. Dalším, a to neméně významným, je např. také preventivní účinek trestu tak, aby uložená pokuta působila výchovně nejen vůči pachateli, ale i vůči ostatním adresátům stejných zákonných povinností (tzv. generální prevence).

V daném případě správní orgán I. stupně s ohledem na zanedbatelnost újmy pro spotřebitele zohledňoval spíše jiná hlediska, a to zcela v souladu s již výše citovaným ust. § 24b odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele – tj. závažnost správního deliktu, zejména způsob jeho spáchání a okolnosti, za nichž byl spáchán, včetně polehčujících a přitěžujících okolností. Tento postup je třeba v obecné rovině hodnotit jako správný, neboť správní delikty se řídí obdobnými principy jako trestné činy (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2007, sp.zn. 8 As 17/2007, dostupný též na www.nssoud.cz).

Jako přitěžující okolnost prvostupňový orgán dovodil porušení stejného ustanovení zákona o ochraně spotřebitele, jež bylo žalobkyni prokázáno již dne 6.9.2012. Proti tomuto postupu namítala žalobkyně, že správní orgán I. stupně vůbec spáchání stejného správního deliktu neprokázal. Dané tvrzení je však v rozporu se skutkovými zjištěními učiněnými ze správního spisu. Z něj, jak již soud uváděl, vyplývá, že správní orgán I. stupně měl k dispozici rozhodnutí inspektorátu Jihočeského a Vysočiny o předchozím protiprávním jednání žalobkyně v provozovně v Českých Budějovicích i protokol z prováděné kontroly. Správní sankce byla žalobkyni uložena prostřednictvím příkazu na místě podepsaného osobou oprávněnou jednat za žalobkyni, paní J. L. Žalobkyně si tudíž byla, resp. měla být vědoma, svého předchozího provinění. Pokud proto odkazovala na nedostatek povědomí a současně vznesla podezření, že oprávněná osoba zneužila svého postavení a tuto skutečnost ji zamlčela, jedná se čistě o účelové tvrzení. I v případě, že by se však ukázalo pravdivým, šlo by k tíži žalobkyně, neboť ta odpovídá za činnost všech zaměstnanců. Své zaměstnance má zaměstnavatel v případě porušení povinností možnost postihovat pracovní právními prostředky, avšak není možné, aby na ně přenášel svou odpovědnost.

V poslední námitce žalobkyně ohledně teoretické úvahy prvostupňového orgánu o nedodržení míry v dalších 28 provozovnách lze dát žalobkyni za pravdu, že v kontextu odůvodnění výše správní sankce nebyla daná úvaha ve věci relevantní, a tudíž ji správní orgán I. stupně neměl užívat, a to ani jako analogii. Současně je nicméně zřejmé, že více než jako analogie tento přírůbek prvoinstančnímu orgánu nesloužil a v žádném případě tak z jeho odůvodnění neplyne, že by měl vliv na výši správní sankce.

Na základě shora uvedeného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jakož i odůvodnění rozhodnutí žalované, soud dospěl k závěru, že veškeré aspekty rozhodné pro udělení pokuty zhodnotily správní orgány při jejím stanovení zcela správným a zákonným způsobem. Ačkoliv závažnost porušení zákona o ochraně spotřebitele spočívajícího v nesprávné míře prodávání nápoje lze hodnotit spíše jako nižší, je rovněž třeba vzít v úvahu, že se nejednalo o první takový nedostatek ze strany žalobkyně. A právě takové chování považuje soud za přitěžující okolnost případu, v důsledku které je ve vztahu k žalobkyni nutno užít již postihu znatelnějšího, než jak tomu bylo v rámci jejího prvotního nedostatku. Soud proto veden shora uvedenými zásadami při přezkumu přiměřenosti uložené pokuty konstatuje, že neshledal zjevnou nepřiměřenost uložené pokuty v částce 30.000,- Kč, kdy tato pokuta byla uložena při samé spodní hranici zákonné sazby (toliko 0,6 % z maximální možné hranice 5.000.000,- Kč) a ve výši zcela odpovídající účelu správní sankce ve vztahu k ekonomickým poměrům žalobkyně.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji ve výroku ad I. rozsudku podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Současně v souladu s ust. § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. ve výroku ad II. rozsudku nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalované žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Ústí nad Labem dne 16. března 2016

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Gabriela Zlatová