



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci žalobce: **ALIMEX NEZVĚSTICE a.s.**, se sídlem Nezvěstice 9, Nezvěstice, zastoupeného Mgr. Ing. Jiřím Johánkem, advokátem se sídlem Vyskočilova 1326/5, Praha 4, proti žalovanému: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2013, č. j. ČOI 141733/12/O100/2200/12/13/Hy/Št,

t a k t o:

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2013, č. j. ČOI 141733/12/O100/2200/12/13/Hy/Št, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, Mgr. Ing. Jiřího Johánka, advokáta.**

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce se včas podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí České obchodní inspekce, inspektorátu Plzeňského a Karlovarského (dále jen „ČOI“ nebo též „správní orgán prvního stupně“), ze dne 22. 9. 2012 (*pozn.: v rozhodnutí nesprávně uvedeno datum 22. 8. 2012*), č. j. ČOI 100683/12/2200. Tímto rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 800 000 Kč za porušení § 3 odst. 1 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pohonných hmotách“), čímž měl žalobce naplnit skutkovou podstatu § 9 odst. 1 písm. b) téhož zákona.

I. Obsah žaloby

Žalobce úvodem podané žaloby upozornil, že setrvává na veškerých svých námitkách uplatněných v podaném odvolání. Domníval se, že správní orgány neučinily potřebná skutková zjištění a pochybily při právním hodnocení věci s dopadem na zákonnost vydaných správních rozhodnutí, a to především ve vztahu k výši uložené pokuty. Žalobce hodnotil výši pokuty jako nepřiměřeně vysokou okolnostem případu, které dle jeho názoru nebyly dostatečně zjištěny. Ani žalovaný pak v odvolacím řízení potřebná skutková zjištění nedoplnil.

Žalobce dále poukázal na vady prvostupňového správního rozhodnutí, které i přes vydané opravné usnesení a stanovisko prezentované žalovaným hodnotil jako rozhodnutí nezákonné. Prvostupňový správní orgán uvedl ve výroku I. jím vydaného rozhodnutí odkaz na ustanovení § 9 odst. 2 zákona o pohonných hmotách a dle tohoto ustanovení zákona o pohonných hmotách také žalobci uložil sankci ve výši 800 000 Kč. Žalobce poukázal na znění ustanovení § 68 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a v této souvislosti namítal, že pokud prvoinstanční správní orgán uložil žalobci peněžitou sankci dle ustanovení § 9 odst. 2 zákona o pohonných hmotách, postupoval dle ustanovení, které na daný skutek nedopadá, a tedy pokuta byla uložena v rozporu se zákonem, neboť uvedenou normu nelze na daný případ aplikovat. Nesprávný odkaz na ustanovení § 9 odst. 2 zákona o pohonných hmotách prvostupňový správní orgán užil vedle výrokové části několikrát také v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí (viz str. 5 a 7 prvoinstančního rozhodnutí), což dle názoru žalobce mělo za následek nepřezkoumatelnost předmětného rozhodnutí, neboť skutkový popis případu je v nesouladu a přímém rozporu s výrokovou částí rozhodnutí a s jeho odůvodněním. Toto pochybení pak nebylo možné napravit cestou opravného rozhodnutí.

Ani po vydání žalobou napadeného rozhodnutí žalobce nerozporoval a nenapadl samotné výsledky měření akreditovanou zkušebnou. Žalobce uvedl, že výsledky měření respektoval a z tohoto důvodu nenavrhoval v průběhu přecházejícího správního řízení provést kontrolní měření kontrolních vzorků. V této souvislosti však opakovaně upozorňoval (a správní orgány se s touto skutečností nedostatečně vypořádaly), že ačkoli proběhla dvě samostatná kontrolní měření (dne 11. 6. 2012 a dne 19. 6. 2012), byl žalobce o výsledku prvního měření poprvé informován až dne 25. 6. 2012. Prvostupňovému správnímu orgánu však byly výsledky prvního měření známy již dne 18. 6. 2012, tj. před druhým odběrem. Dle názoru žalobce mělo být proti němu zahájeno správní řízení již po zjištění výsledků prvního měření, aniž by byl před tento krok předřazen další kontrolní odběr. Takovýto postup vedl za prvé k prodloužení doby k nápravě a za druhé k přitížení na straně žalobce, a to právě s ohledem na dobu k nápravě a s ohledem na přitěžující okolnost o duplicitním negativním odběru, která byla prvoinstančním správním orgánem žalobci zcela zřetelně k jeho tíži kladena (viz na str. 7 prvoinstančního rozhodnutí). Žalobce tak postup jednání prvoinstančního správního orgánu hodnotil jako nesprávný a ve svém důsledku jako nezákonný. Ve vydaném rozhodnutí žalovaného je již patrná změna argumentace, kdy žalovaný v uvedených dvou bezprostředních negativních kontrolních měřeních nově recidivu

nespatřuje, avšak toto své hodnocení žalovaný nijak nezohlednil ve výši uložené pokuty (tj. jejím snížení).

Žalobce taktéž nesouhlasil s úvahami, kterými byl žalovaný veden ve vztahu ke stanovení výše uložené pokuty. Žalobce hodnotil uloženou sankci jako zcela nepřiměřenou okolnostem případu a výrazně překračující legitimní očekávání žalobce, a to s ohledem na již ustálenou rozhodovací praxi žalovaného, jakož i správních orgánů nižšího stupně, ve skutkově a právně obdobných případech. Žalobce měl za to, že v daném případě nebyly zhodnoceny všechny polehčující okolnosti, naopak došlo k tomu, že některé přitěžující okolnosti byly neúměrně povýšeny. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí doplnil úvahy, kterými měl být zřejmě veden prvoinstanční správní orgán, a na str. 5 odůvodnění uvedl, že výše pokuty se odvinula zejména od počtu, závažnosti a charakteru zjištěných odchylek, [...] dále od skutečnosti, že se jednalo o vícenásobné porušení zákona o pohonných hmotách, [...] a skutečnosti, že se jednalo o recidivní jednání. K charakteru a k závažnosti zjištěných odchylek však žalovaný v odůvodnění rozhodnutí neuvedl žádné relevantní skutečnosti, neučinil žádná zjištění, ani neuvedl jejich zhodnocení a dopad na výši uložené pokuty. Rozhodnutí je proto z tohoto důvodu nepřezkoumatelné.

Vícenásobné porušení zákona o pohonných hmotách žalobce nepopíral, konstatoval však, že se jednalo o bezprostředně související nedodržení dvou parametrů u jedné pohonné hmoty vyplývající toliko z jedné příčiny. Bylo-li tedy žalovaným v rozhodnutí poukazováno na počet zjištěných odchylek, nebylo objektivně zřejmé, zda se mělo jednat o další samostatnou přitěžující okolnost v očích žalovaného, opětovně blíže neodůvodněnou, nebo se jednalo o zdvojení přitěžující okolnosti ve vztahu k vícenásobnému porušení zákona o pohonných hmotách, nebo o zdvojení přitěžující okolnosti ohledně recidivy na straně žalobce, a tedy ve svém důsledku o opakované (duplicitní) nedůvodné přitížení žalobci. I z tohoto důvodu tedy bylo nutno rozhodnutí žalovaného hodnotit jako rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Žalobce se dále domníval, že žalovaný byl ve snaze o potvrzení napadeného rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu veden zejména přitěžující okolností spočívající v tvrzené recidivě na straně žalobce. Byť žalovaný oproti prvoinstančnímu správnímu orgánu u žalobce neshledal recidivu ohledně kontrolních měření provedených dne 11. 6. 2012 a 19. 6. 2012, výši uložené pokuty nesnížil. Recidivu shledal toliko ve vztahu k deliktu z konce roku 2011, a této recidivě (nedošlo-li současně ke snížení výše uložené pokuty) tedy připsal podstatně významnější roli než prvoinstanční správní orgán. Žalobce se však nadále domníval, že se v daném případě ani z tohoto důvodu o recidivu nejednalo. Předně poukázal na skutečnost, že předchozí správní delikt z roku 2011 se týkal méně závažného porušení jednoho jakostního ukazatele u jedné jiné pohonné hmoty, kdy byla uložena peněžitá sankce 25 000 Kč a při jehož obdobném opakování (intenzita) by bylo možno uvažovat i s ohledem na dosavadní rozhodovací praxi a legitimní očekávání na straně žalobce o přitížení toliko v řádu desítek tisíc korun. Žalobce tak zásadně nesouhlasil s argumentací žalovaného, který nepovažoval za rozhodné (?), že se v předcházejícím případě nejednalo o závažné porušení jakostních parametrů, když za významný považoval naopak toliko a pouze fakt prostých dvou negativních případů, tedy bez hodnocení jejich intenzity. Takovéto odůvodnění žalovaného však dle názoru žalobce jen zvýšilo rozpor mezi uloženou výší pokuty a jeho legitimním

očekáváním. Žalobce v této souvislosti dále uvedl, že žalovaný nepřihlédl k možné polehčující okolnosti na straně žalobce a nevzal v potaz tu skutečnost, že žalobce provozuje předmětnou čerpací stanici již od roku 1993, kdy až na výše uvedené výjimky, všechna provedená kontrolní měření v letech 1993 - 2011 nevykázala žádné nedostatky. Dle právního názoru žalobce měly tedy správní orgány vzít tuto skutečnost v úvahu jako další polehčující okolnost při rozhodování o výši ukládané peněžité sankce. Žalobce tak nesprávně (nezákonně) zohlednil toliko okolnost pro žalovaného přitěžující (recidivu) a nezohlednil příslušnou polehčující okolnost (řádný provoz od roku 1993 do roku 2011).

Žalobce rovněž namítal, že žalovaný nevzal v úvahu, zda došlo k nedodržení jakostních limitů nedbalostí či úmyslně. Z charakteru porušení jakostních parametrů přitom bylo možno bezpochyby usoudit, zda k porušení došlo např. v důsledku cizích příměsí (nedošlo), nebo zásadní kontaminací jinou pohonnou hmotou (nedošlo), tedy v důsledku skutečností svědčících nebo naznačujících hrubou nedbalost či vědomě účelovou manipulaci s pohonnými hmotami, a zda se tak na straně žalobce dělo opakovaně (eventuálně za jakým účelem). V daném případě však delikt nespočíval v hrubé ani jiné vědomé a účelové či hrubé nevědomé nedbalosti na straně žalobce. Ze zjištěných výsledků bylo zřejmé, že správní delikt v obou parametrech (destilační zkouška - konec destilace; a oktanové číslo) vznikl z jedné možné příčiny, a to kontaminací benzínu určitým podílem nafty, přičemž bylo zjistitelné, jakým podílem. V této věci se tak stalo v důsledku zbytkové hmoty v měřidlech cisterny dopravce, na což žalobce opakovaně poukazoval, včetně té skutečnosti, že příčinu odstranil. Způsob provedení deliktu tak nespočíval v neoprávněné účelové manipulaci s pohonnou hmotou, např. tak, že by do původní pohonné hmoty byla žalobcem přidána jakákoli cizí příměs. Ani těmito skutečnostem však nebyla ze strany správních orgánů věnována patřičná pozornost, přestože se nepochybně jednalo o okolnosti, které měly být ve vztahu k výši ukládané peněžité sankce hodnoceny.

Ohledně následků spáchání správního deliktu, který byl žalobci kladen k tíži, pak žalovaný hodnotil především rizika vůči spotřebitelům. Sám prvoinstanční správní orgán uvedl, že bezprostřední ohrožení majetku spotřebitelů a jejich vozidel po načerpání takovéto pohonné hmoty není na místě. Žalobce v této souvislosti opětovně připomněl, že pohonné hmoty využívá zejména k vlastní spotřebě, kdy primárním předmětem činnosti žalobce je zemědělská výroba. V rámci své podnikatelské činnosti žalobce provozuje také související vlastní čerpací stanici, prostřednictvím které zajišťuje pohonné hmoty především pro vlastní zemědělská vozidla. Předmětná čerpací stanice je přístupná i veřejnosti, byť jak již bylo konstatováno, nejde primárně o veřejnou čerpací stanici, a to ani z hlediska svého umístění, ani z hlediska jejího vnímání a využívání veřejností. I tato skutečnost byla ve vztahu k hodnocení výše uložené pokuty významná. Žalobce si byl vědom, že jej shora uvedené okolnosti nezbavují jeho vlastní odpovědnosti. Měl však za to, že k těmto okolnostem bylo třeba přihlédnout v souvislosti s ukládanou sankcí.

Žalovaný zhodnotil uloženou sankci jako přiměřenou i vzhledem k osobě žalobce a jako odpovídající postih znatelný v jeho majetkové sféře, omezil se však pouze na konstatování výše základního kapitálu žalobce. Správní orgány neprovedly žádná jiná zjištění ohledně hospodářské situace žalobce a neprovedly ani řádné zhodnocení souvisejících ekonomických a hospodářských poměrů (rozvaha či jiné výkazy za rozhodná období).

Žalovaný měl dle právního názoru žalobce hodnotit aktuální majetkovou situaci žalobce a vzhledem k této poměřovat možnou výši ukládané sankce. Žalovaný však v rozhodnutí pouze uvedl, že žalobce disponuje základním kapitálem v uvedené výši. Výše základního kapitálu v obchodním rejstříku však bez dalšího není i kapitálem (majetkem), který má obchodní společnost "k dispozici", resp. kterým disponuje či jej vůbec má. Žalobce tak i z tohoto důvodu pokládal rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné, neboť nebylo možné dovodit, k jakým závěrům ohledně majetkové situace žalobce žalovaný dospěl, na základě jakých podkladů a jak majetkovou situaci žalobce hodnotil, zda přihlédl i k hospodářským výsledkům střediska čerpací stanice žalobce či nikoli atd., resp. tyto okolnosti vůbec nehodnotil.

Žalobce v této souvislosti také poukázal na skutečnost, že jeho hospodářská situace je odvislá výhradně od výsledků jeho primární činnosti, tj. zemědělské výroby, od prodeje zemědělských produktů. Zdrojem podstatné části příjmů na udržení zemědělské výroby a její alespoň minimální rentability jsou tak účelové státní dotace. Provoz čerpací stanice, výše jejího celkového obrátu, potažmo výše obrátu ve vztahu k prodeji pohonných hmot spotřebitelům zasahuje do jeho hospodářské pozice minimálně. I v tomto ohledu se tedy výše uložené pokuty jeví jako nepřiměřená. Dle názoru žalobce pak nelze přistupovat rozdílně k podnikatelům podle toho, zda je jím osoba fyzická nebo právnická, jak toto stanovisko zastává žalovaný (viz str. 6 rozhodnutí). Zcela jistě je pro každý ekonomický subjekt uložení pokuty ve výši 800 000 Kč znatelným zásahem do jeho majetkové sféry. Avšak zda tato sankce s sebou nese v konkrétním případě toliko jen preventivní prvek, či odpovídá v konkrétním případě zásadě přiměřenosti, nelze bez zhodnocení hospodářské pozice žalobce vyhodnotit. Hospodářská pozice žalobce a obrát ve vztahu k prodeji pohonných hmot spotřebitelům (při hodnocení následků) jsou tedy dalšími okolnostmi, jejichž vyhodnocení v rozhodnutí žalovaného zcela absentuje.

Závěrem žalobce opětovně poukázal na zásadu legitimního očekávání, kdy upozornil, že v porovnání s obdobnými případy, které byly v minulosti ČOI rozhodovány, žalobce mohl očekávat uložení sankce ve výši toliko jedné třetiny až jedné poloviny. Žalovaný však dosavadní rozhodovací praxi v obdobných případech nevzal dostatečně v úvahu, s touto se nijak nevypořádal a naopak konstatoval, že je z pohledu dosavadní rozhodovací praxe odpovídající. Žalobci tak byla uložena pokuta několikanásobně vyšší, než očekával, kterou ČOI (dle odkazů žalobce na konkrétní vydaná správní rozhodnutí) ukládala za podstatně závažnější správní delikty (např. za podstatné množství cizích příměsí, opakované překročení parametrů u více hmot najednou, znatelnější odchylky od jakostních norem), ve kterých bylo možno spatřovat již i účelové jednání dotčených subjektů nebo bezprostřední hrozbu či faktické naplnění stavu poškození majetku spotřebitelů.

Ze všech výše uvedených důvodů proto žalobce navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek jeho odůvodnění a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Pro případ, že by soud neshledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, ale uloženou pokutu by shledal ve zjevně nepřiměřené výši, navrhl žalobce, aby soud pokutu snížil na částku ve výši $\frac{1}{3}$ uložené pokuty, mohl-li by soud takové rozhodnutí učinit na základě zjištěného skutkového stavu věci.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že chybný údaj ustanovení, podle něhož byla v daném případě uložena sankce, nepovažuje za vadu, která by nemohla být napravena formou opravného rozhodnutí, ale za zřejmou nesprávnost, k níž pravděpodobně došlo tak, že orgán prvního stupně použil staré znění zákona (platné do 20. 4. 2011). Není pravdou, že by skutkový stav případu byl v rozporu s výrokovou částí rozhodnutí, jak tvrdí žalobce. Výrok rozhodnutí obsahuje popis skutku, včetně doby a místa jeho spáchání a právní kvalifikace, tj. porušení povinnosti stanovené v § 3 odst. 1 zákona o pohonných hmotách a naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 9 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Chyba se vyskytla pouze v označení ustanovení, podle něhož byla určena sankce, avšak vzhledem k tomu, že aktuální znění § 9 odst. 2 téhož zákona neobsahuje výměry pokut, je zjevné, že podle tohoto ustanovení sankce být uložena nemohla. Skutečně se tedy jednalo o tzv. zřejmou nesprávnost, jak ji chápe § 70 správního řádu, která byla napravena formou opravného rozhodnutí.

K námitkám žalobce souvisejících s proběhlými kontrolními měřeními žalovaný upozornil, že kontrola kvality pohonných hmot je České obchodní inspekci svěřena zákonem o pohonných hmotách a žádným právním předpisem není zakázáno ji provádět opakovaně, a to i předtím, než je provozovateli čerpací stanice sdělen výsledek předchozí kontroly. Je také třeba zdůraznit, že mezi oběma kontrolami byl proveden závoz pohonných hmot a při druhém odběru se tak již nejednalo o totožný produkt jako při prvním odběru. Žalovaný se také vyjádřil k okolnostem oznámení výsledků prvního i druhého měření žalobci, přičemž dospěl k závěru, že doba, která uplynula od kontrolních odběrů do informování o jejich výsledcích, byla v daném případě zcela standardní a nijak nevybočila z běžné praxe České obchodní inspekce. V tomto ohledu žalovaný také zdůraznil, že ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v platném znění (dále jen „zákon o státní kontrole“), kterým se ČOI v tomto případě řídí, žádnou lhůtu pro předání kontrolního protokolu nestanoví. Žalovaný tak uzavřel, že neshledal žádné pochybení v tom, že orgán prvního stupně provedl dva po sobě následující odběry vzorků pohonných hmot a na základě zjištěných výsledků, o nichž byl žalobce prokazatelně vyrozuměn, zahájil správní řízení a uložil žalobci pokutu. Při určování výše pokuty pak prvostupňový správní orgán přihlédl k závažnosti správního deliktu, a to zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, za které prvoinstanční orgán vzal kromě dvojího kontrolního zjištění i dobu trvání protiprávního jednání. Kritérium následků pro určení závažnosti správního deliktu stanoví zákon o pohonných hmotách, přičemž intenzita tohoto kritéria je dána typicky délkou doby, kdy k prodeji nejakostní pohonné hmoty docházelo. Odpovědnost za prodej nekvalitní pohonné hmoty po určité časové období tak nesl výhradně žalobce, a nikoliv kontrolní orgán, který při své činnosti postupoval zcela v souladu s právními předpisy a jehož postup nijak nezkrátil procesní práva účastníka řízení.

Žalovaný zároveň doplnil, že sice není toho názoru, že by se žalobce dne 11. 6. 2012 a dne 19. 6. 2012 dopustil "dvou správních deliktů", jak uvedl správní orgán prvního stupně, avšak setrval na svém závěru, že se žalobce dopustil správního deliktu opakovaně. Tato skutečnost byla hodnocena jako významná přitěžující okolnost, a jakékoliv snížení pokuty proto nebylo na místě. K charakteru a závažnosti odchylek žalovaný odkázal na odůvodnění

prvostupňového správního rozhodnutí, kde se ČOI věnovala následkům protiprávního jednání žalobce a taktéž rozvedla velikost odchylek, kterou hodnotila jako přitěžující okolnost. Žalovaný ve svém rozhodnutí z tohoto zhodnocení vycházel a toto dále upřesnil. Pokud pak žalobci byla v minulosti (v roce 2011) Českou obchodní inspekci pravomocně uložena sankce za porušení téhož zákonného ustanovení, jednalo se v daném případě o recidivní jednání, které žalovaný hodnotil jako přitěžující okolnost, což podrobně rozvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí. S ohledem na skutečnost, že u žalobce bylo již v roce 2011 zjištěno porušení zákona o pohonných hmotách, již nebylo jako polehčující okolnost hodnoceno, že žalobce čerpací stanici provozuje od roku 1993.

Žalovaný dále upozornil, že správní orgány v daném případě nezjišťovaly, jakým způsobem ke vzniku odchylek došlo. Uvedl, že pátrání po konkrétních příčinách jejich vzniku není v případě deliktu založeném na principu objektivní odpovědnosti úkolem správních orgánů. Žalovaný souhlasil se žalobcem, že z charakteru porušení jakostních parametrů lze do jisté míry usoudit, jak k porušení zákona došlo. Odchylky v daném případě nebyly ovlivňovány ani skladováním, ani distribucí paliv či sezónními vlivy, a při jejich detekování tak vzniká podezření na výrobní chybu nebo právě úmyslnou manipulaci. Žalobce sice označil jako příčinu kontaminaci benzínu naftou, avšak tuto skutečnost nijak nedoložil. Vzhledem k tomu, že příčina kontaminace nebyla spolehlivě zjištěna ani prokázána, správní orgán ji nehodnotil jako skutečnost ve prospěch či k tíži žalobce. Další potenciální polehčující okolnosti pak žalovaný ve svém rozhodnutí hodnotil, avšak ve srovnání se závažností odchylek, opakovaným spácháním správního deliktu a recidivou je nevyhodnotil jako okolnosti dostatečné pro snížení uložené sankce.

K namítané absenci hodnocení majetkových poměrů žalobce žalovaný uvedl, že zákon o pohonných hmotách toto kritérium ve svém výčtu neuvádí. Žalovaný si byl vědom konstantní judikatury správních soudů, zejména usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, z jehož obsahu ve svém vyjádření citoval, avšak poukázal na skutečnost, že pokud žalobce v podaném oprávněném prostředku ani výslovně neuvedl, že by pro jeho podnikání měla mít sankce zcela fatální následky, považoval své zdůvodnění opírající se o výši základního kapitálu za zcela dostatečné. K rozdílnému přístupu k podnikatelům na základě toho, zda se jedná o právnické či fyzické osoby, žalovaný upozornil, že s tímto rozlišováním počítá i sám Nejvyšší správní soud. K samotné výši uložené pokuty pak uvedl, že se na ní nejvýznamnější měrou podílel počet, velikost a charakter zjištěných odchylek a teprve následně k nim přistoupila skutečnost opakovaného kontrolního zjištění a recidiva. Úvahu žalobce o významu různých „druhů“ recidivy žalovaný v daném případě neshledal za aplikovatelnou. Žalovaný se vyjádřil také k vlivu nejakostního paliva na motor vozidla a případnou možnost následného poškození majetku spotřebitelů. K porušení zásady legitimního očekávání a poukazům žalobce na rozhodnutí ČOI v obdobných věcech žalovaný uvedl, že přes jistou míru podobnosti jednotlivých případů vykazuje každý z nich určitou individualitu a jedinečnost okolností. Z tohoto důvodu se proto domníval, že jednotlivé případy lze jen těžko srovnávat, přičemž poukázal na jejich odlišnosti.

Žalovaný tak setrval na svém závěru, že uložena pokuta v daném případě nepřekročila stanovené limity správního uvážení, byla řádně odůvodněna, odpovídala všem okolnostem posuzované věci a nevybočila z rámce pokut ukládaných ČOI v jiných obdobných případech.

Žalovaný proto nepokládal argumenty obsažené v žalobě za dostatečný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, ani pro snížení uložené pokuty, a proto navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

III. Skutkový základ projednávané věci

Z obsahu předloženého spisového materiálu vyplynuly pro věc následující podstatné skutečnosti:

Žalobci byla rozhodnutím České obchodní inspekce, inspektorátu Plzeňského a Karlovarského, ze dne 22. 9. 2012 (*pozn.: v rozhodnutí nesprávně uvedeno datum 22. 8. 2012*), č. j. ČOI 100683/12/2200, sp. zn. ČOI 71358/12/2200, uložena pokuta ve výši 800 000 Kč za porušení právních povinností stanovených v § 3 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, kterého se měla dopustit tím, že:

- dne 11. 6. 2012 v provozovně „čerpací stanice PHM“, Nezvěstice 9, PSČ 332 04, kde podniká, prodávala PHM – BA 95 Super, která neodpovídala limitním hodnotám ČSN EN 228 (2009), a to v ukazateli jakosti:
 - o „destilační zkouška – konec destilace“, jehož zjištěná hodnota byla 230,5 °C oproti maximální stanovené hodnotě 214 °C, tj. s rozdílem 16,5 °C;
 - o „oktanové číslo motorovou metodou“, jehož zjištěná hodnota byla 84,1 oproti minimální stanovené hodnotě 84,5, tj. s rozdílem -0,4;
 - o „oktanové číslo výzkumnou metodou“, jehož zjištěná hodnota byla 93,9 oproti minimální stanovené hodnotě 94,6, tj. s rozdílem -0,6;
- dne 19. 6. 2012 v provozovně „čerpací stanice PHM“, Nezvěstice 9, PSČ 332 04, kde podniká, prodávala PHM – BA 95 Super, která neodpovídala limitním hodnotám ČSN EN 228 (2009), a to v ukazateli jakosti:
 - o „destilační zkouška – konec destilace“, jehož zjištěná hodnota byla 279,3 °C oproti maximální stanovené hodnotě 214 °C, tj. s rozdílem 65,3 °C;
 - o „oktanové číslo motorovou metodou“, jehož zjištěná hodnota byla 83,0 oproti minimální stanovené hodnotě 84,5, tj. s rozdílem -1,5;
 - o „oktanové číslo výzkumnou metodou“, jehož zjištěná hodnota byla 92,5 oproti minimální stanovené hodnotě 94,6, tj. s rozdílem -2,1;

kdy se jednalo o velmi závažné odchylky od jakostních norem, čímž žalobce naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 9 odst. 1 písm. b) zákona o pohonných hmotách.

Žalobce se proti tomuto rozhodnutí ČOI bránil odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 1. 2013, č. j. ČOI 141733/12/O100/2200/12/13/Hy/Št, sp. zn. ČOI 71358/12/2200, jako nedůvodné zamítl. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že správní orgán prvního stupně učinil ve věci potřebná skutková zjištění a nepochybil ani při právním hodnocení věci. Žalovaný se vypořádal s jednotlivými odvolacími námitkami žalobce, které neshledal důvodnými. Pochybení obsažené ve výroku prvostupňového správního rozhodnutí, který obsahoval nesprávné ustanovení § 9 odst. 2 (tj. staré znění) zákona o pohonných hmotách, žalovaný hodnotil jako zjevnou nesprávnost, kterou bylo možno napravit cestou opravného rozhodnutí. V této souvislosti poukázal i na zřejmou nesprávnost, která se vyskytla

v datu vydání prvostupňového rozhodnutí, kdy mělo být správně uvedeno datum 22. 9. 2012, nikoli 22. 8. 2012. Žalovaný se taktéž nedomníval, že by správní orgán prvního stupně jakkoli pochybil při oznamování výsledků kontrolních zjištění. Žalovaný se podrobně zabýval i námitkami žalobce vztahujícími se k výši uložené pokuty. V této souvislosti doplnil, že výše pokuty se v daném případě odvinula zejména od počtu, závažnosti a charakteru zjištěných odchylek. Dále se na výši uložené sankce dle žalovaného významně podílela i skutečnost, že se jednalo o vícenásobné porušení zákona o pohonných hmotách, kdy prodej nejakostního benzínu byl zjištěn při dvou kontrolách. Třetím faktorem, který se dle žalovaného významně promítl do výše pokuty, pak byla skutečnost, že se jednalo o recidivní jednání žalobce, neboť za porušení téhož zákonného ustanovení mu byla ČOI pokuta pravomocně uložena již v minulosti (v roce 2011). Žalovaný přitom nepokládal za rozhodné, že se tehdy jednalo toliko o nevýznamné porušení jakostních parametrů. Naopak za významnější považoval fakt, že žalobce byl poměrně v nedávné době usvědčen z téhož porušení zákona o pohonných hmotách. Žalobce tak sice provozuje čerpací stanici již od roku 1993, avšak právě skutečnost, že u něj bylo v předchozím roce 2011 zjištěno porušení zákona o pohonných hmotách, jej zbavila polehčující okolnosti, kterou by bylo první zjištění nedodržení jakosti pohonných hmot. Ke způsobu spáchání správního deliktu žalovaný uvedl, že nezkoumal, zda k nedodržení jakostních limitů došlo úmyslným nebo nedbalostním jednáním některého z článků výrobního či distribučního řetězce, kdy takové zjištění ani nebylo reálně možné. Z těchto důvodů proto žalovaný nepřihlížel k tomu, zda ke vzniku odchylek došlo úmyslnou manipulací či nedbalostí, ani jako k polehčující ani jako k přitěžující okolnosti. Stejně tak skutečnosti, že kontrola nebyla provedena z podnětu spotřebitele a že se žalobce spácháním deliktu nijak neobohatí, nemohly převážit nad závažností zjištěných odchylek a rovněž nad skutečností, že ke spáchání deliktu nedošlo poprvé a že porušení zákona bylo zjištěno při dvou opakovaných kontrolách. Proto ani tyto potenciální polehčující okolnosti žalovaný nehodnotil jako dostatečné pro snížení uložené sankce. Žalovaný dále nepochybní, že provozování čerpací stanice nepředstavuje hlavní obor činnosti žalobce, přesto však zohlednil, že žalobcem provozovaná čerpací stanice je nepochybně přístupná veřejnosti, nachází se v blízkosti silnice I. třídy, kde lze předpokládat zvýšený provoz, a tedy i zvýšený zájem zákazníků.

Žalovaný taktéž uvedl, že je pravdou, že z odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí není možno dovodit, z jakých údajů prvostupňový správní orgán vycházel, když uloženou sankci vyhodnotil jako nikoli likvidační. Žalovaný však z veřejné části obchodního rejstříku zjistil, že společnost žalobce disponuje základním kapitálem ve výši 152 323 000 Kč, a proto se přiklonil k názoru správního orgánu prvního stupně, že by uložená sankce neměla společnost žalobce ohrozit v její existenci. Prvoinstanční orgán při ukládání pokuty hodnotil primárně zákonná kritéria (závažnost správního deliktu, zejména způsob jeho spáchání a jeho následky) a následně pak (nad rámec zákonných kritérií) ještě zvažoval, zda by sankce, kterou se rozhodl uložit, mohla mít zásadní vliv na činnost společnosti. Žalovaný se vypořádal také s námitkou žalobce, že se výše pokuty vymyká dosavadní rozhodovací praxi správních orgánů, přičemž odkázal na dvě rozhodnutí inspektorátu Ústeckého a Libereckého, která se měla týkat obdobných případů.

Žalovaný tak dospěl k závěru, že prvostupňový správní orgán uložil sankci ve výši odpovídající všem relevantním okolnostem, přičemž v odůvodnění popsané nedostatky, které

se v prvostupňovém rozhodnutí vyskytly, žalovaný nepokládal za dostatečný důvod pro zrušení či změnu rozhodnutí, a k nápravě těchto nedostatků přistoupil v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Žalobce v podané žalobě předně namítal nesrozumitelnost vydaného prvostupňového rozhodnutí, v jehož výroku i odůvodnění správní orgán prvního stupně nesprávně uvedl, že žalobci byla uložena sankce podle § 9 odst. 2 zákona o pohonných hmotách, ačkoli toto ustanovení na daný skutek nedopadá. Žalobce z tohoto důvodu pokládal rozhodnutí za rozporuplné, a tedy nepřezkoumatelné pro jeho nesrozumitelnost, neboť skutkový stav odporoval odůvodnění rozhodnutí. Toto pochybení pak nebylo možno napravit cestou opravného rozhodnutí.

K takto uplatněné námitce krajský soud uvádí, že se ztotožňuje s hodnocením žalovaného, že se v daném případě jednalo o zřejmou nesprávnost, k níž došlo patrně nedopatřením tak, že správní orgán prvního stupně uvedl nesprávné ustanovení zákona, které pro ukládání sankcí platilo do 20. 4. 2011. Není ovšem pravdou, že by se tímto skutkový stav dostal do rozporu s výrokovou částí rozhodnutí, jak žalobce namítal. Výrok prvostupňového správního rozhodnutí obsahuje určitý a konkrétní popis skutku, včetně doby a místa jeho spáchání. Tomuto popisu skutku odpovídá jeho právní kvalifikace spočívající v porušení povinnosti stanovené v § 3 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, dle kterého lze pohonné hmoty prodávat nebo vydávat, pouze pokud splňují požadavky na jejich jakost a složení stanovené prováděcím právním předpisem, zvláštními právními předpisy a českými technickými normami. Tím došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 9 odst. 1 písm. b) téhož zákona, podle něhož platí, že právnická osoba se dopustí správního deliktu tím, že prodá nebo vydá pohonnou hmotu, která nesplňuje požadavky na pohonné hmoty podle § 3 odst. 1 tohoto zákona.

Pochybení správního orgánu prvního stupně se tak vyskytuje v označení zákonného ustanovení, podle něhož byla žalobci uložena pokuta. Ustanovení § 9 odst. 2 zákona o pohonných hmotách, ve znění účinném pro projednávaný případ, však neobsahovalo výměry pokut, ale další definice skutkových podstat správních deliktů. Je tedy zřejmé, že podle tohoto ustanovení pokuta být uložena nemohla. Uvedené pochybení nemělo za následek vnitřní rozpornost výroku a odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť ve výroku obsažená právní kvalifikace správního deliktu zcela odpovídá v něm popsánému skutku, a tedy ani nezpůsobilo nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost. Uvedení nesprávného ustanovení, dle kterého byla žalobci uložena pokuta, tak krajský soud ve shodě s žalovaným hodnotí jako zřejmou nesprávnost ve smyslu § 70 správního řádu, kterou bylo

možno napravit prostřednictvím opravného rozhodnutí. Tato námitka žalobce proto nebyla shledána důvodnou.

Žalobce dále poukazoval na procesní pochybení správního orgánu prvního stupně spočívající v tom, že ačkoli v provozovně čerpací stanice žalobce proběhla dvě samostatná kontrolní měření, a to dne 11. 6. 2012 a dne 19. 6. 2012, byl žalobce o výsledku prvního měření informován až dne 25. 6. 2012. Prvostupňovému správnímu orgánu však byly výsledky prvního měření známy již dne 18. 6. 2012. Žalobce dovozoval, že vůči němu mělo být zahájeno správní řízení již po zjištění výsledků prvního měření, aniž by před tento krok byl předřazen další kontrolní odběr. Žalobce rovněž namítal, že postup správního orgánu prvního stupně vedl ve svém důsledku k prodloužení doby k nápravě a k přitížení žalobci s ohledem na dvojí negativní odběr. Z napadeného rozhodnutí žalovaného je sice patrná změna jeho argumentace, že ve dvou negativních zjištěních nespatořoval dva skutky a recidivu, avšak tento svůj závěr do výše uložené pokuty nijak nepromítl.

Ve vztahu k výše uplatněným námitkám krajský soud z obsahu předloženého správního spisu ověřil, že výsledky laboratorního rozboru kontrolního odběru ze dne 11. 6. 2012 byly žalobci oznámeny prostřednictvím datové schránky, kdy datová zpráva byla žalobci odeslána dne 22. 6. 2012 a doručena dne 25. 6. 2012. Dle vyjádření prvostupňového správního orgánu tento obdržel výsledky laboratorního rozboru faxem dne 18. 6. 2012 a následně mu byly doručeny také prostřednictvím držitele poštovní licence dne 21. 6. 2012. Je tedy zřejmé, že žalobce byl o výsledku informován bezprostředně poté, co byly výsledky kontrolního měření doručeny prvostupňovému správnímu orgánu, přičemž i délku doby (cca 10 dnů), která uplynula od kontrolního odběru do informování o výsledku, je možno hodnotit jako dobu standardní a obvyklou. Stejně tak v případě druhého odběru, který proběhl dne 19. 6. 2012, bylo žalobci oznámení o kontrole zasláno dne 18. 7. 2012 a doručeno mu následujícího dne. Zákon nadto nikde nestanoví (a s ohledem na provádění kontrolní činnosti jakožto činnosti namátkové by to bylo i nelogické), že by druhý kontrolní odběr mohl být proveden až poté, co byl žalobce seznámen s výsledky prvního kontrolního odběru. Při provádění kontrol je třeba, aby se správní orgán vyvaroval svévolnému a šikanoznímu jednání, a např. neprováděl opakovanou kontrolu k témuž (již dříve kontrolovanému) objemu pohonných hmot, k čemuž ovšem v daném případě nedošlo (viz dále).

Pochybení prvostupňového správního orgánu tak nelze shledat ani v tom, že tento provedl dva po sobě následující kontrolní odběry vzorků pohonných hmot a na základě jejich výsledků, o nichž byl žalobce řádně vyrozuměn (viz výše), s ním zahájil správní řízení. Kontrola kvality pohonných hmot je zákonem o pohonných hmotách svěřena České obchodní inspekci, která je oprávněna provádět opakovaná kontrolní měření (a to i dříve, než je kontrolovanému subjektu sdělen výsledek kontrolního odběru), přičemž je také na jejím dalším hodnocení a správní úvaze, zda s kontrolovaným subjektem zahájí správní řízení, či nikoli. V daném případě přitom z obsahu správního spisu vyplynulo, že mezi oběma kontrolními odběry byl proveden závoz pohonných hmot, a tedy se při druhém odběru nejednalo o totožný produkt jako při odběru prvním. Postupu ČOI, která provedla opakovaný kontrolní odběr pohonných hmot, tedy v tomto ohledu nelze nic vytknout, ostatně ani žalobce v tomto ohledu svévolný postup správního orgánu nenamítal.

Správním orgánům pak nelze vytknout ani to, že uvedenou skutečnost hodnotily při ukládání sankce a stanovení její výše. Dle ustanovení § 10 odst. 2 zákona o pohonných hmotách platí, že při určování výše pokuty se přihlíží k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu spáchání a jeho následkům. Prvostupňový správní orgán proto nepochybil, pokud při ukládání sankce zvažoval a hodnotil jednak okolnost, že došlo ke zjištění opakovaného pochybení, jednak dobu trvání protiprávního jednání. Žalovaný sice oproti prvostupňovému správnímu orgánu nedospěl k závěru, že by se žalobce dne 11. 6. 2012 a 19. 6. 2012 dopustil dvou správních deliktů, avšak i skutečnost, že žalobce naplnil skutkovou podstatu opakovaně (tj. jednalo se zde o pokračující deliktní činnost žalobce v podobě prodeje nejakostní pohonné hmoty po určitou dobu a nikoli o dva samostatné skutky), bylo nutno hodnotit jako skutečnost, k níž správní orgány při stanovení výše pokuty přihlédly. Uvedený postup žalovaného a jeho závěry, k nimž v této souvislosti dospěl, dle krajského soudu plně respektují zákonnou úpravu a nijak nevybočují z rámce správního uvážení.

Tytéž závěry je možno vyslovit také k charakteru a závažnosti zjištěných odchylek. Analýzou odebraných vzorků byly zjištěny významné odchylky hned několika důležitých ukazatelů, a to především oktanového čísla, které vyjadřuje odolnost paliva proti samozápalu při kompresi ve válci zážehového motoru. Jak uvedl již správní orgán prvního stupně na str. 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí, při nižším oktanovém čísle dochází ke zhoršenému spalování, riziku tvorby úsad, snižování výkonu a zvýšení spotřeby paliva, včetně rizika poškození systému úpravy složení výfukových plynů. Dále správní orgány poukázaly na ukazatel teploty konce destilace, který taktéž výrazně překračoval stanovené maximum. Tato odchylka, jak uvedl již správní orgán prvního stupně, signalizuje kontaminaci pohonné hmoty vysokovroucími produkty, což negativně ovlivňuje spalovací vlastnosti a emise s rizikem poškození katalyzátoru, a při dlouhodobém používání také nebezpečí poškození motoru. Je tedy možno konstatovat, že k charakteru a závažnosti odchylek se správní orgány dostatečně vyjádřily, žalovaný v tomto ohledu vycházel z podrobného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a pouze doplnil, že se výše pokuty odvinula od počtu, závažnosti a charakteru zjištěných odchylek, které byly dostatečně podrobně popsány shora. Pokud žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí odkázal na počet odchylek, měl stejně jako správní orgán prvního stupně na mysli, že byly zjištěny odchylky ve třech měřených parametrech. Nejednalo se tedy o zdvojení přitěžující okolnosti ohledně recidivy na straně žalobce, ale toliko o vyjádření skutečnosti, že je svou intenzitou závažnější, pokud byly u kontrolovaných pohonných hmot zjištěny výrazné odchylky ve více (zde třech) parametrech, než kdyby byly odchylky zjištěny např. pouze u jednoho z nich a v menší míře. Je pravdou, že žalovaný mohl tyto skutečnosti v odůvodnění rozhodnutí blíže rozvést, avšak ve spojení s prvostupňovým správním rozhodnutím, které se těmto otázkám podrobně věnuje, je možno toto odůvodnění pokládat za dostačující, neboť by došlo toliko k opakování závěrů, které v této souvislosti vyslovil a podrobně odůvodnil prvostupňový správní orgán. Recidiva pak byla žalovaným shledána a v neprospěch žalobce hodnocena pouze ve vztahu ke správnímu deliktu, jehož se žalobce dopustil v roce 2011, kdy žalobci byla ČOI pravomocně uložena sankce za porušení téhož zákonného ustanovení. Je pravdou, a žalovaný to v odůvodnění rozhodnutí zohlednil, že v roce 2011 sice nedošlo k tak závažnému porušení jakostních parametrů, přesto však nebylo možno od této skutečnosti odhlížet, neboť ke spáchání totožného správního deliktu došlo v relativně nedávné době. S uvedeným posouzením žalovaného se krajský soud ztotožňuje.

Pokud pak žalobce v této souvislosti namítal, že z hlediska kritéria následku není na místě bezprostřední ohrožení majetku spotřebitelů, je nutno konstatovat, že se jednalo se o ničím nepodložené tvrzení žalobce, které jej nemohlo odpovědnosti za uvedený správní delikt zprostit. Je naprosto nerozhodné, zda k ohrožení majetku spotřebitelů dochází bezprostředně, nebo až v delším časovém horizontu v důsledku dlouhodobějšího užívání nekvalitní pohonné hmoty. Stejně tak je nerozhodné, že spáchaný delikt nevedl k jakémukoli obohacení na straně žalobce. Podstatné je, že předmětný správní delikt je (a byl) dokonán již samotným prodejem pohonné hmoty, která nesplňuje jakostní kritéria, kdy zákonodárce již samo toto jednání hodnotí jako jednání ohrožující zákonem chráněný zájem, tj. bez ohledu na skutečnost, že jeho následkem bezprostředně nedojde ke škodě. Způsobení škodlivého následku (např. v podobě škody na vozidle) není nutným předpokladem naplnění skutkové podstaty uvedeného správního deliktu.

Žalobce taktéž zásadně oponoval žalovanému, který v rozhodnutí nevzal v úvahu, zda se žalobce dopustil porušení zákona v podobě nedodržení jakostních limitů úmyslně či z nedbalosti. Žalobce se domníval, že z charakteru porušení jakostních parametrů bylo možno dovodit, jak k porušení došlo, tj. že příčinou vzniku správního deliktu byla kontaminace benzínu určitým podílem nafty v důsledku zbytkové hmoty v měřidlech cisterny dopravce. Provedení deliktu tak nespočívalo v neoprávněné účelové manipulaci s pohonnou hmotou na straně žalobce.

K takto uplatněné žalobní námitce krajský soud souhlasí s žalobcem potud, že správním orgánům i přes objektivní charakter odpovědnosti za správní delikt samozřejmě nic nebrání zohlednit při stanovení výše sankce i míru zavinění pachatele, a stejně tak mohou přihlídnout i ke skutečnosti, že se v konkrétním případě jednalo o bezúhonného pachatele a jeho první provinění. Děje se tak sice nad rámec zákonem výslovně stanovených kritérií, jejich hodnocení však přispívá k náležité individualizaci ukládané sankce ve vztahu ke konkrétní osobě pachatele správního deliktu. S ohledem na objektivní charakter odpovědnosti však správní orgány nejsou povinny v tomto ohledu cokoli aktivně zjišťovat. V daném případě se nicméně správní orgány částečně i těmito skutečnostmi zabývaly a tyto hodnotily. Prvostupňový správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí přihlížel ke skutečnosti, že žalobce má při přejímce pohonných hmot omezenou možnost zjistit, zda dodaná pohonná hmota splňuje požadavky dle § 3 odst. 1 zákona o pohonných hmotách na jejich jakost a složení stanovené prováděcím předpisem, zvláštními právními předpisy a českými technickými normami, a tedy zda se následně jejich prodejem nebude dopouštět protiprávního jednání. Zároveň ovšem doplnil, že to žalobce nezbavuje povinnosti volit své obchodní partnery a dodavatele pohonných hmot obezřetně tak, aby u nich byla jakost dodávaných pohonných hmot zaručena. Žalobce sice za možnou příčinu zjištěných odchylek označil kontaminaci benzínu naftou, avšak tuto skutečnost nijak nedoložil a neprokázal. V tomto ohledu však, jak již bylo uvedeno výše, nebylo povinností správních orgánů aktivně zjišťovat, jakým způsobem ke vzniku odchylek došlo. Krajský soud proto koriguje kategoricky vyslovený názor žalovaného, že s ohledem na objektivní pojetí odpovědnosti nebylo na místě přihlížet k tomu, zda ke vzniku odchylek došlo úmyslnou manipulací nebo nedbalostí, a to pouze v tom směru, že pokud by v řízení bylo prokazatelně zjištěno a postaveno najisto, že se žalobce jednání a porušení právní povinnosti dopustil z nedbalosti, žalovanému by nic

nebránilo tuto skutečnost při ukládání sankce zohlednit. Žalovaný pak v odůvodnění rozhodnutí hodnotil také tu skutečnost, že žalobce sice provozuje čerpací stanici již od roku 1993, avšak s ohledem na to, že u něj bylo zjištěno porušení zákona o pohonných hmotách již v roce 2011, nebylo možno v jeho prospěch zohlednit dlouhodobou bezúhonnost, včetně toho, že by se u něj jednalo o první porušení zákona v podobě zjištění nedodržení jakosti prodávaných pohonných hmot. S tímto posouzením se krajský soud ztotožňuje, a proto ani tyto námitky neposoudil jako důvodné.

Poukazoval-li dále žalobce, pokud jde o přiměřenost výše uložené sankce, na zásadu legitimního očekávání a dosavadní rozhodovací praxi správních orgánů v obdobných případech, i v případě této námitky se krajský soud zcela ztotožňuje s vypořádáním žalovaného. Ten ve svém vyjádření uvedl, že i přes jistou míru podobnosti vykazují jednotlivé případy dokládané žalobcem individualitu a jedinečnost okolností, a tedy je obtížné je z tohoto důvodu vzájemně srovnávat. Krajskému soudu nejsou bez příslušných správních spisů známy konkrétní okolnosti té které projednávané věci, a proto nelze náležitě zhodnotit, zda a do jaké míry byly žalobcem vyjmenované případy podobné okolnostem v nyní projednávané věci. Žalovaný se ve svém vyjádření o toto srovnání pokusil, a krajský soud na ně pro stručnost odkazuje, přičemž dospěl k závěru, že správní orgány v rámci správního uvážení při ukládání pokut zvažují všechny konkrétní okolnosti daného případu, případně korigují sankci s ohledem na možné likvidační účinky, a tedy není možné výši sankce určovat mechanicky, pouze na základě matematických pravidel. Přesto je nutno konstatovat a žalobci přisvědčit v tom ohledu, že jakkoli má správní orgán při ukládání sankcí volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování, včetně povinnosti rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem tak, aby byla zachována zásada předvídatelnosti jeho rozhodovací činnosti. V dalším řízení (viz dále) proto žalovaný bude povinen i tyto okolnosti ve vztahu k určování výše pokuty v rozhodnutí náležitě odůvodnit.

Důvodnost podané žaloby pak krajský soud shledal především v otázce namítané absence posouzení přiměřenosti sankce vzhledem k osobě žalobce a jeho majetkových poměrů. Žalobce v této souvislosti v podané žalobě namítal, že správní orgány neprovedly žádné zjišťování hospodářské situace žalobce, kdy žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí omezil pouze na konstatování výše základního kapitálu žalobce. Dle názoru žalobce měl žalovaný hodnotit jeho aktuální majetkovou situaci a vzhledem k této poměřovat možnou výši ukládané sankce. Rozhodnutí žalovaného tak žalobce považoval za nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění, neboť z něj nebylo možné dovodit, k jakým závěrům ohledně majetkové situace žalobce dospěl, na základě jakých podkladů ji hodnotil, zda přihlédl i k hospodářským výsledkům střediska čerpací stanice žalobce, resp. v dané věci je zřejmé, že žalovaný tyto okolnosti vůbec nehodnotil. V této souvislosti žalobce namítal také nedůvodné rozlišování mezi podnikajícími fyzickými a právníckými osobami, což pokládal za diskriminační, a tudíž nezákonné.

Krajský soud při hodnocení důvodnosti takto uplatněné žalobní námitky vycházel především ze závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obsažených v rozhodnutí ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publikovaném pod č. 2092/2010 Sb. NSS. V uvedeném rozhodnutí rozšířený senát vyslovil následující závěry:

„I. Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.

II. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tak dospěl k závěru, že od osobních a majetkových poměrů pachatele jiného správního deliktu nelze zcela odhlédnout i přesto, že příslušný zákon neřadí osobní a majetkové poměry pachatele mezi kritéria pro výměru pokuty. Rozšířený senát k tomu vedl především ústavní zákaz likvidačních pokut, který ve své judikatuře vyjádřil Ústavní soud (srovnej např. nález ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, nález ze dne 9. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, či nález ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 416/04, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), přičemž dovodil, že pokud Ústavní soud považuje uložení likvidační pokuty za zásah do vlastnického práva delikventa garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, musí mít již správní orgán (a nikoli až správní soud) možnost se uložení takové pokuty vyvarovat, tj. osobní a majetkové poměry delikventa v této míře zohlednit.

Likvidační pokutu přitom rozšířený senát vymezil jako sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty. V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlédnout v nezbytném rozsahu také k majetkovým poměrům pachatele, přičemž podrobným zjišťováním těchto poměrů se nebude zabývat tam, kde s ohledem na výši pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z průběhu správního řízení, bude zřejmé, že existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání nehrozí. Naopak tam, kde si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžadají v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přihlédl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem, avšak zásahem nikoli nepřiměřeným majícím likvidační účinky.

V projednávaném případě byla žalobci uložena pokuta ve výši 800 000 Kč, a to podle § 9 odst. 10 písm. b) zákona o pohonných hmotách, který stanoví, že za správní delikt podle odstavce 1 písm. b), c) nebo d) nebo odstavce 4 písm. d) nebo g) zákona o pohonných hmotách se uloží pokuta do 5 000 000 Kč. Správní orgán prvního stupně v této souvislosti v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že vyměřená sankce představuje výraznější zásah do majetkové sféry žalobce, avšak i přesto se nejedná o výši pokuty, která by byla pro společnost likvidační. Správní orgán prvního stupně odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze

dne 16. 11. 2004 ve věci sp. zn. 10 Ca 250/2003, podle kterého musí být postih ukládaný ve správním řízení znatelný v majetkové sféře delikventa a ukládaná sankce nemůže být tak nízká, aby avizovala, že je protiprávní jednání ze strany správního orgánu tolerováno a vyplátí se zákonné povinnosti nedodržovat. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí k odvolací námitce žalobce připustil, že je pravdou, že z odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí není možno dovodit, z jakých údajů prvostupňový správní orgán vycházel, když uloženou sankci vyhodnotil jako nikoli likvidační. Žalovaný však z veřejné části obchodního rejstříku zjistil, že společnost žalobce disponuje základním kapitálem ve výši 152 323 000 Kč, a přiklonil se proto k názoru prvostupňového správního orgánu, že by sankce společnost žalobce neměla ohrozit v její existenci.

Krajský soud se proto s ohledem na výše uvedené ztotožňuje s názorem žalobce, že hodnocení žalobce, který se při posuzování možného likvidačního působení pokuty omezil toliko na výši základního kapitálu žalobce, nelze pokládat za dostatečné. Skutečnost, že žádné zjišťování majetkových poměrů ve své rozhodovací činnosti neprovedl správní orgán prvního stupně, je z odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného patrná. Avšak ani žalovaný (přes toto zjištění) pochybení prvostupňového správního orgánu nenapravil, neboť ani on řádně zhodnocení ekonomických a hospodářských poměrů na straně žalobce neprovedl. Jak žalobce správně poukázal v žalobě, nelze objektivně uzavřít, že samotná výše základního kapitálu, bez jakéhokoli bližšího zjišťování, bez dalšího představuje kapitál, kterým společnost reálně disponuje a či jej má. V daném případě se přitom ve smyslu závěrů rozšířeného senátu jednalo o sankci, která potenciálně byla způsobila přivodit likvidační důsledky, ať už z toho důvodu, že byla uložena v nezanedbatelné výši 800 000 Kč, či z toho důvodu, že zákonné rozpětí činí až 5 000 000 Kč. Za této situace tedy bylo povinností správních orgánů zjistit aktuální majetkovou situaci žalobce a tuto poměřovat s výši ukládané sankce tak, aby tato pro žalobce sice představovala citelný zásah, nikoli však v té míře, aby tento zásah vedl k likvidačním účinkům a ukončení podnikání žalobce. Ani žalovaný však k náležitému posouzení majetkových poměrů nepřistoupil a i jeho rozhodnutí je proto v této části zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

Poukazoval-li žalovaný ve svém vyjádření na skutečnost, že žalobce v podaném odvolání ani možné likvidační účinky nezmiňoval, je nutno oponovat, že žalobce již v podaném odvolání namítal, že výše pokuty není přiměřená jeho majetkovým poměrům a že rozhodnutí je v tomto ohledu nepřezkoumatelné, neboť správní orgán prvního stupně neprovedl ohledně hospodářské situace žalobce žádné zjištění. Žalobce taktéž v podaném odvolání upozorňoval, že jeho hospodářská situace je odvislá výhradně od výsledků jeho primární činnosti, kterou je zemědělská výroba, na kterou čerpá dotace, kdy provoz čerpací stanice se do celkového hospodářského výsledku promítá minimálně. Ani tyto skutečnosti však žalovaný v odůvodnění rozhodnutí neposoudil a z rozhodnutí nejsou patrné úvahy, které by žalovaný v této souvislosti učinil. Z napadeného rozhodnutí tak vůbec není možno dovodit, že by se žalovaný majetkovými poměry žalobce náležitě zabýval, že by si za tímto účelem od žalobce vyžádal jakékoli konkrétní podklady, které by následně jednotlivě i ve svém souhrnu hodnotil a na jejich základě učinil konkrétní závěry.

K poukazům žalovaného na rozdílný přístup k podnikatelům na základě toho, zda se jedná o právnické či fyzické osoby, s nímž dle žalovaného počítá i Nejvyšší správní soud ve

výše citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu, je krajský soud toho názoru, že uvedené rozlišování v daném případě nemá své místo. Z odstavce 33. citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyplývá pouze to, že pojem osobní a majetkové poměry má u právnických osob, jakožto subjektů konstruovaných na základě právní fikce, poněkud odlišný význam, než je tomu u osob fyzických. Rozšířený senát však dále upozornil na právní úpravu obsaženou v § 14 odst. 1 návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, které ukládá, aby v rámci stanovení druhu trestu a jeho výměry bylo přihlédnuto mj. „*k poměrům právnické osoby, včetně její dosavadní činnosti a jejích majetkových poměrů*“ a také „*k účinkům a důsledkům, které lze očekávat od trestu pro budoucí činnost právnické osoby, jakož i důsledkům které může mít uložení trestu na třetí osoby*“. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu sice rozhodoval v době, kdy uvedený návrh zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR neuspěl, avšak s účinností od 1. 1. 2012 je součástí právního řádu zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který v § 14 nazvaném „*Přiměřenost trestu a ochranného opatření*“ obsahuje shodná výše citovaná kritéria, k nimž má být při stanovení výměry sankce přihlíženo. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak u právnických osob připustil možné výjimky ze zákazu likvidačního charakteru pokut pouze u zvlášť závažných správních deliktů páchaných právnickými osobami, nebo v situaci, kdy se právnická osoba dopouští zvlášť závažných správních deliktů opakovaně, resp. v případech, kdy sama právnická osoba byla založena za účelem provádění protiprávní činnosti, a je zde tedy silný veřejný zájem na tom, aby taková osoba již v daném oboru činnosti nepůsobila. O případ takto mimořádných situací se však v posuzované věci zjevně nejednalo, a tedy bylo povinností žalovaného osobní a majetkové poměry žalobce zjišťovat. Odůvodnění žalovaného opírající se o zhodnocení výše základního kapitálu zapsaného v obchodním rejstříku je nutno z hlediska posouzení majetkových poměrů žalobce hodnotit jako nedostatečné.

V. Závěr a náklady řízení

Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností shledal žalobu důvodnou a podle § 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení zrušil, neboť je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Přestože žalobce podle § 51 odst. 1 s. ř. s. vyslovil svůj nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání, v daném případě byly pro rozhodnutí soudu bez jednání naplněny zákonné podmínky, neboť podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. platí, že soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení *bez jednání* rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. krajský soud dále vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). S ohledem na skutečnost, že došlo ke zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, nebyl zde již dle § 78 odst. 2 s. ř. s. prostor pro žalobcem navrhovanou moderaci uložené sankce.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a dále

v nákladech právního zastoupení v celkové výši 8 228 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu advokáta, Mgr. Ing. Jiřího Johánka, za zastupování v řízení před krajským soudem, a to za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a písemné podání soudu ve věci samé - podání žaloby) dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 6 200 Kč (2 x 3 100 Kč); a dále o náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, byla částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů zvýšena o částku 1 428 Kč odpovídající příslušné výši daně z přidané hodnoty. Celkem se tedy jedná o částku 11 228 Kč. Ke splnění povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

V Plzni dne 31. července 2014

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Lenka Kovandová