



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **PAP OIL, s.r.o.**, se sídlem Purkyňova 2121/3, Praha 1, zastoupeného Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Karoliny Světlé 301/8, Praha 1, proti žalované: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Štěpánská 567/15, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 8. 2013, čj. ČOI 66410/13/O100/2200/13/Hy/Št, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 2. 2015, čj. 57 A 112/2013 – 117,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 2. 2015, čj. 57 A 112/2013 – 117, **se zrušuje** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Česká obchodní inspekce, Inspektorát Plzeňský a Karlovarský, rozhodnutím ze dne 10. 5. 2013, čj. ČOI 56198/13/2200, uložila společnosti PAP OIL čerpací stanice, s. r. o. (právní předchůdce žalobce), pokutu ve výši 1 500 000 Kč za porušení § 3 odst. 1 ve spojení s § 9 odst. 1 písm. b) zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot (zákon o pohonných hmotách), ve znění pozdějších předpisů. Uvedeného deliktu se společnost dopustila tím, že dne 26. 2. 2013 a dne 6. 3. 2013 v provozovně čerpací stanice PAP OIL Černošín prodávala pohonnou hmotu BA 95 Super, která neodpovídala limitním normám ČSN EN 228 (2009) – BS.

2. Žalovaná rozhodnutím ze dne 29. 8. 2013, čj. ČOI 66410/13/O100/2200/13/Hy/Št, snížila pokutu na částku 1 400 000 Kč a ve zbývajících částech rozhodnutí vydané v prvním stupni potvrdila.

II.

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Plzni, který rozsudkem ze dne 17. 2. 2015, čj. 57 A 112/2013 – 117, snížil uloženou pokutu na částku 800 000 Kč a ve zbývajících částech žalobu zamítl. Rozsudek krajského soudu je, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost zcela odkazuje.

III.

4. Žalovaná (stěžovatelka) brojila proti výrokům I. a III. rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

5. Stěžovatelka namítla, že krajský soud nepřipustně zasáhl do jejího správního uvážení při stanovení výše pokuty. Při ukládání pokut za nedodržení jakosti pohonných hmot stěžovatelka přikládá zásadní váhu počtu, výši a charakteru zjištěných odchylek a skutečnosti, zda byl prodej nejakostní pohonné hmoty zjištěn pouze jednou nebo vícekrát. Následně hodnotí případnou recidivu a přihlíží i k dalším zvláštním okolnostem konkrétního případu (např. majetkovým poměrům provozovatele, velikosti čerpací stanice a jejímu umístění). Krajský soud zařadil mezi tato hlediska své vlastní kritérium – rozdíl mezi nyní ukládanou a dříve uloženou pokutou témuž subjektu. Pokutu uloženou v nyní posuzované věci pak považoval za nepřiměřeně vysokou vzhledem k pokutě ve výši 150 000 Kč, kterou stěžovatelka uložila právnímu předchůdci žalobce počátkem roku 2013 za dvojí porušení téhož ustanovení zákona o pohonných hmotách.

6. Pokud by se stěžovatelka řídila názorem krajského soudu, nemohla by uložit odpovídající sankci v rámci zákonného rozpětí za vysoce závažné odchylky v jakosti pohonných hmot (např. v případech zjevné manipulace s palivou), uložila-li by předtím témuž subjektu pouze nízkou pokutu. Jednotlivé případy se od sebe mohou značně lišit na základě různého počtu, výše a povahy zjištěných odchylek.

7. Předchozí pokuta ve výši 150 000 Kč byla uložena za poměrně nízké odchylky od požadovaného bodu vzplanutí motorové nafty a bionafty, které vznikají typicky nedbalostí při přepravě nebo stáčení pohonné hmoty. Jednalo se tedy o provozní odchylku od jediného parametru jakosti, u které bylo prakticky vyloučeno, aby její příčinou byla úmyslná manipulace. Nehrozilo ani bezprostřední riziko poškození vozidel, do kterých byla taková pohonná hmota načerpána. Odvození výše pokuty od dříve uložené sankce není podle stěžovatelky namístě v případech, kdy závažnost druhého deliktu výrazně převyšuje závažnost prvního deliktu.

8. Stěžovatelka nesouhlasila ani s druhým důvodem, pro který krajský soud snížil žalobci pokutu – srovnání s jiným údajně obdobným případem, kdy stěžovatelka uložila jinému subjektu pokutu ve výši 800 000 Kč. Byť se jednalo o dvojí opakované porušení

zákona o pohonných hmotách v totožných jakostních parametrech, krajský soud nevzal v úvahu, že se jednalo o subjekt, který se primárně věnuje zemědělské výrobě a zhruba polovina pohonných hmot na jeho čerpací stanici byla dodána pro jeho vlastní potřebu. V nyní posuzované věci se žalobce specializuje na prodej pohonných hmot a je provozovatelem jedné z největších sítí čerpacích stanic v České republice, proto je možné očekávat od něj vysokou profesionalitu i větší důvěru zákazníků. Krajský soud se nezabýval podrobným srovnáním obou případů, přesto výši pokuty jednoduše snížil na zcela totožnou částku. Zásada, podle níž při řešení obdobných případů nemají vznikat nedůvodné rozdíly, nutně neznamená, že musí být ve všech případech uložena naprosto totožná výše pokuty.

IV.

9. Podle vyjádření žalobce krajský soud nepochybil, zohlednil-li rozdíl mezi výší nyní uložené pokuty a předchozí pokutou. Takový postup nelze považovat za přidání vlastního kritéria pro ukládání sankce, ale za respektování hlediska předvídatelnosti a kontinuity správního rozhodování a zásady legitimního očekávání. Krajský soud netvrdil, že by se výše pokuty měla bez dalšího odvíjet od výše předchozí pokuty, ale že v nyní posuzované věci vznikl mezi těmito pokutami nepřiměřený rozdíl. Žalobce byl přesvědčen, že se stěžovatelka nedůvodně odchýlila od své zavedené praxe, kdy za srovnatelná pochybení uložila v minulosti výrazně nižší pokuty.

10. V případě zmíněném krajským soudem (čj. ČOI 100683/12/2200) byly zjištěny velmi závažné odchylky od jakostních norem při dvou odběrech „*s odstupem půl roku (11. 6. 2012 a 19. 6. 2012)*“. Je tedy zřejmé, že při druhém odběru nemohla být odebrána tatáž kontaminovaná hmota jako v případě žalobce. Navíc, účastníkovi řízení ALIMEX NEZVĚSTICE, a. s., byla již dříve pravomocně uložena pokuta za obdobný správní delikt. Porušení zjištěná v citované věci byla řádově závažnější než porušení vytýkaná žalobci. Žalobce považoval za účelovou kasační námitku, podle níž byl rozdíl ve výši pokut způsoben odlišností pokutovaného subjektu. V rozhodnutí vydaném v první stupni ve věci ALIMEX NEZVĚSTICE nebylo nijak zohledněno, že se účastník řízení nevěnoval primárně prodeji pohonných hmot. Tato skutečnost nebyla uznána jako důvod pro snížení pokuty ani podle rozhodnutí o odvolání.

11. Žalobce poukázal i na další případy, kdy byla uložena nižší pokuta za podle jeho názoru závažnější porušení povinností zákona o pohonných hmotách, konkrétně rozhodnutí čj. ČOI 77382/10/O100/2400/10/Tu/Št, čj. ČOI 151136/12/2000/PR1527/PHM/Bö a čj. ČOI 26718/12/2400/R 0014/2012/Vr/Št (pozn. NSS: rozhodnutí stěžovatelky o odvolání proti zmiňovaným rozhodnutím jsou dostupná na www.coi.cz).

12. Podle žalobce krajský soud přistoupil k moderaci pokuty oprávněně, nevybočil z mezí uvážení o výši sankce, ani jej nezneužil. Rozsudek krajského soudu byl přezkoumatelný a logicky nerozporný. Závěrem žalobce podotkl, že pokuta i po snížení na částku 800 000 Kč překračuje praxi stěžovatelky a neodráží okolnosti posuzované věci.

V.

13. V replice stěžovatelka setrvala na námitce, že krajský soud nepostupoval v souladu se zákonem, pokud podstatně snížil uloženou pokutu, aniž by své rozhodnutí přezkoumatelně odůvodnil. Ke srovnání se staršími případy pokut za porušení zákona o pohonných hmotách provedenému žalobcem ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelka podotkla, že krajský soud takové srovnání neučinil a spokojil se s pouhým konstatováním, že jeden jím dříve řešený případ považuje za obdobný. Krajský soud nevysvětlil, z jakých důvodů shledal pokutu ve výši 800 000 Kč přiměřenou závažnosti zjištěného správního deliktu.

VI.

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

15. Kasační stížnost je důvodná.

16. Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že v řízení o kasační stížnosti směřující proti výroku o moderaci pokuty nemá obdobné oprávnění jako krajský soud vůči správnímu orgánu a nemůže úvahu o přiměřené výši sankce doplňovat na místo krajského soudu. Nejvyšší správní soud je oprávněn hodnotit pouze to, zda krajský soud nepřekročil zákonem stanovené meze svého uvážení, nevybočil z nich nebo volné uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, čj. 2 As 102/2013 – 31, nebo ze dne 20. 12. 2012, čj. 1 Afs 77/2012 – 46). Požadavkům na přezkoumatelnost a logickou nerozpornost napadený rozsudek krajského soudu nedostál.

17. Nad rámec námitek uvedených v kasační stížnosti musel Nejvyšší správní soud přihlédnout z úřední povinnosti nejprve k vnitřní rozpornosti napadeného rozsudku (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Při hodnocení zákonnosti pokuty v rámci přezkumu podle § 78 odst. 1 s. ř. s. krajský soud uzavřel, že úvaha správního orgánu prvního stupně o výši pokuty korigovaná stěžovatelkou nevybočila z mezí volného správního uvážení a byla řádně odůvodněna. V následujícím odstavci při přezkumu přiměřenosti pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s. ale krajský soud uvedl, že oba správní orgány vybočily z mezí volného správního uvážení, protože nepřihlédly k předvídatelnosti a kontinuitě správního rozhodování. Tyto závěry jsou vzájemně rozporné a nemohou vedle sebe obstát. Rozsudek, který je vystaven na rozdílných a vnitřně rozporných hodnoceních, je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, čj. 4 Azs 94/2007 – 107, nebo ze dne 22. 7. 2013, čj. 8 As 83/2012 – 38).

18. Dále Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že rozsudek krajského soudu je v části týkající se moderační pokuty nepřezkoumatelný také pro nedostatek důvodů. Krajský soud opřel své oprávnění k postupu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. o tvrzení, že stěžovatelka nezohlednila zásadu předvídatelnosti a kontinuity správního rozhodování, aniž by ovšem tento závěr dostatečně odůvodnil a aniž by zkoumal, zda existuje ustálená správní praxe stěžovatelky týkající se výše ukládaných pokut a zda posuzovaná věc z této praxe nepřiměřeně vybočila. Krajský soud vybral na základě své úřední činnosti pouze jednu věc, kterou považoval za obdobnou. Závěr o srovnatelnosti nyní posuzované věci s

věcí vedenou krajským soudem pod sp. zn. 57 A 15/2013 však řádně neodůvodnil. Odkázal pouze na skutečnost, že ve věci sp. zn. 57 A 15/2013 byla uložena pokuta za dvojitě opakované porušení zákona o pohonných hmotách stejně jako v případě žalobce, nezohlednil však rozhodné skutkové okolnosti obou srovnávaných věcí.

19. Druhým důvodem, pro který krajský soud považoval pokutu uloženou žalobci za nepřiměřenou, byl rozdíl mezi její výší a pokutou uloženou žalobci v minulosti ve výši 150 000 Kč. Nejvyšší správní soud nesouhlasil s krajským soudem, že tato skutečnost způsobuje bez dalšího zjevnou nepřiměřenost pokuty, která by opravňovala krajský soud k postupu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Každý případ je třeba posuzovat individuálně ve vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem. I kdyby stěžovatelka uložila žalobci v minulosti nízkou pokutu, žalobce se nemůže dovolávat legitimního očekávání, že za další typově obdobné protiprávní jednání mu bude uložena obdobně nízká sankce. Naopak skutečnost, že se žalobce dopustil obdobného správního deliktu opakovaně, svědčí ve prospěch uložení přísnější sankce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, čj. 8 Afs 17/2012 – 375, č. 2822/2013 Sb. NSS, odst. 204 a 209). Správní orgán musí mít možnost uložit pokutu odpovídající závažnosti deliktu a konkrétním skutkovým okolnostem. Pokud dostatečně zohlední a odůvodní všechna zákonná kritéria a postupuje v souladu se zásadou individualizace trestu, nemůže být pokuta považována za zjevně nepřiměřenou ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. pouze s poukazem na dříve uloženou výrazně nižší pokutu.

20. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že moderační oprávnění krajského soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. je výjimkou z jinak zdrženlivého soudního přezkumu v případech, kdy bylo rozhodnutí správního orgánu přijato na základě správního uvážení. Smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu. Krajský soud je oprávněn užít moderačního oprávnění pouze tehdy, pokud je postih za spáchaný správní delikt zjevně nepřiměřený, ale zároveň není dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost (k podmínkám pro moderaci pokuty viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, čj. 1 As 30/2004 – 82, ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010 – 97, č. 2209/2011 Sb. NSS, ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012 – 23, č. 2672/2012 Sb. NSS, nebo ze dne 20. 12. 2012, čj. 1 Afs 77/2012 – 46).

21. Rozhoduje-li správní soud o moderaci pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s., vstupuje *de facto* do pozice správního orgánu a nahrazuje jeho správní uvážení vlastní úvahou o přiměřené výši pokuty. Soud postupuje obdobně jako správní orgán a hodnotí zjevnou nepřiměřenost pokuty s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti a ve vztahu k podmínkám, které pro úvahu o výši pokuty stanoví příslušný zákon (viz např. rozsudek čj. 7 As 22/2012 – 23 nebo rozsudek ze dne ze dne 20. 12. 2006, čj. 2 As 33/2006 – 102). Uvážení soudu nesmí být libovolné, ale musí dostát obecným požadavkům na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí. Pouhé konstatování zjevné nepřiměřenosti bez náležitého odůvodnění zakládá nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudek čj. 1 As 30/2004 – 82).

22. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V něm

krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

23. Kasační soud zrušil rozsudek krajského soudu v jeho všech výrocích. Žalobce formuloval návrh výroku v žalobě jako eventuální. V souladu s § 65 odst. 1 s. ř. s. se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a pro případ, že by soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, domáhal se v souladu s § 65 odst. 3 s. ř. s. modrace uložené pokuty. Nejvyšší správní soud uzavřel, že pokud soud v takovéto situaci neshledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí a podle § 78 odst. 2 s. ř. s. přistoupil pouze k modraci pokuty, rozhodl o celém předmětu řízení. Výrok II. rozsudku krajského soudu, jímž byla žaloba „*ve zbývající části*“ zamítnuta, již proto nebyl namístě.

24. Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 24. listopadu 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu