



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce **BEST FIN PLUS spol. s.r.o.**, se sídlem Nová Včelnice, Na Hliněnce 457, zastoupeného JUDr. Václavem Faltýnem, advokátem se sídlem Domažlice, nám. Míru 143, proti žalované **České obchodní inspekci, ústřednímu inspektorátu**, se sídlem Praha 2, Štěpánská 15, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2014, č. j. 7 A 16/2010 - 44,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2014, č. j. 7 A 16/2010 - 44, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí ústřední ředitelky České obchodní inspekce ze dne 16. 11. 2009, č. j. ČOI 17728/2009/0100/2000/2009/Vo/Št, **se zrušuje.**
- III. Rozhodnutí ředitele České obchodní inspekce, inspektorátu Jihočeského a Vysočiny ze dne 21. 7. 2009, č. j. ČOI 2845/2009/2000/R005/PHM/Bö, **se zrušuje.**
- IV. Věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- V. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 16.922 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Václava Faltýna.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ústřední ředitelky České obchodní inspekce ze dne 16. 11. 2009, č. j. ČOI 17728/2009/0100/2000/2009/Vo/Št (dále jen „rozhodnutí správního orgánu II. stupně“), bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele České obchodní inspekce, inspektorátu Jihočeského a Vysočiny ze dne 21. 7. 2009, č. j. ČOI 2845/2009/2000/R005/PHM/Bö (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla žalobci pro spáchání správního deliktu podle ustanovení § 9 odst. 1 písm. b) zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pohonných hmotách“) uložena pokuta ve výši 50.000 Kč a současně povinnost uhradit náklady řízení v paušální výši 1.000 Kč. Uvedeného správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že dne 29. 9. 2008 vydal pohonnou hmotu, která nesplňuje požadavky na pohonné hmoty dle § 3 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, když odebraná motorová nafta (zkušební vzorek č. 222/20/08) nesplňovala požadavky na jakost a složení stanovené ČSN EN-590-2004-NS, neboť nevyhověla limitním hodnotám stanoveným pro tzv. „bod vzplanutí“ (v tomto ukazateli byla naměřena hodnota 43,5 °C, což je hodnota pod hranicí limitního minima, které dle uvedené technické normy činí 53,0 °C). Rozhodnutí správního orgánu II. stupně napadl žalobce žalobou, kterou navrhoval zrušení tohoto rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2014, č. j. 7 A 16/2010 - 44, byla žaloba zamítnuta.

V napadeném rozsudku městský soud přisvědčil námitce vadného postupu správního orgánu I. stupně, který v rozporu s právem na spravedlivý proces dle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod seznámil s podklady rozhodnutí (kontrolní protokol, protokol o odběru vzorků pohonných hmot ze dne 29. 9. 2008, zkušební protokol č. 61882) přímo žalobce, namísto jeho právního zástupce (§ 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „správní řád“). Přestože se zástupce žalobce ve lhůtě stanovené orgánem I. stupně podáním ze dne 23. 7. 2009 vyjádřil k uvedeným podkladům, vydal tento orgán již dne 21. 7. 2009 ve věci rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že žalobce byl s podklady rozhodnutí seznámen, nicméně vzhledem k předčasnému rozhodnutí správního orgánu I. stupně mu bylo upřeno právo se k věci vyjádřit (§ 36 odst. 3 správního řádu). Městský soud však naznal, že tento vadný procesní postup nezaložil nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť skutečnosti uvedené žalobcem ve vyjádření jsou identické s odvolacími důvody, které tak byly předmětem odvolacího řízení, tedy i žalobou napadeného rozhodnutí. Správní řízení je dle městského soudu nutné považovat za jeden celek, a proto je správní orgán II. stupně oprávněn odstranit vady prvostupňového řízení či vady rozhodnutí správního orgánu I. stupně (zde nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí). Městský soud upozornil, že s předmětnými podklady byl žalobce seznámen již dne 3. 12. 2008, kdy mu byly zaslány výsledky laboratorních zkoušek, a dne 29. 9. 2008 (po skončení kontroly), kdy mu byly zaslány kontrolní protokol a protokol o odběru. Přestože tedy žalovaný přijal nesprávný právní závěr o řádném doručení podkladů dne 29. 9. 2008, s odvolací námitkou porušení procesních práv žalobce se vypořádal; proto nebyla tvrzená nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí městským soudem shledána.

Dále městský soud shledal nedůvodnými tvrzené vady provedené kontroly. Uvedl, že pracovník žalobce musel o faktickém zahájení (pokračování) kontroly vědět, přičemž v protokolu o kontrole stvrdil svým podpisem, že kontrola byla provedena za jeho

přítomnosti, i to, že vzorkovnice byly suché, čisté a těsnící. Pokud kontrolní pracovníci načerpali pohonnou hmotu a teprve poté oznámili provedení kontroly a následně provedli vlastní odběr vzorků, činili tak v souladu s ČSN EN 14275. Pokud byl odběru přítomen pracovník žalobce, není rozhodné, na kterém místě došlo k pečetění vzorku. Pracovník žalobce disponoval razítkem žalobce, z čehož je zřejmé, že byl žalobcem pověřen výkonem jeho činnosti. Městský soud proto konstatoval, že protokol o odběru vzorku č. 222/20/08 a kontrolní protokol jsou řádnými podklady pro napadené rozhodnutí a společně se zkušebním protokolem prokazují spáchání předmětného deliktu žalobcem.

Městský soud rovněž nepovažoval za důvodnou námitku, dle které bylo žalobci odepřeno právo řádně se hájit, neboť žalobce byl jediným účastníkem předmětného řízení. Provedení výsledku svědků navrhovaných žalobcem by nemělo vliv na již zjištěný skutkový stav, neboť i kdyby svědci uvedli, že protokol nečetli, jejich tvrzení by vyvracel obsah protokolu, obsahující podpis, osvědčující opak; věrohodnost navrhovaného důkazu lze tak předem vyloučit, bez nutnosti jej provést.

Dále městský soud konstatoval, že kontrolní protokol obsahuje poučení kontrolovaného subjektu o možnosti vyjádřit se k výsledkům kontroly a žalobce tak byl o právu vznést námitky proti jeho obsahu poučen. S obsahem kontrolního protokolu i protokolu o odběru byl žalobce seznámen po provedení kontroly dne 29. 9. 2008; z rozdělovníku kontrolního protokolu plyne, že oba protokoly byly téhož dne předány kontrolované osobě. S obsahem inspekční zprávy, která zahrnuje výsledky laboratorní zkoušky, byl žalobce seznámen dne 3. 12. 2008. Následně, dle pokynu žalovaného po zrušení původního prvostupňového rozhodnutí, správní orgán I. stupně seznámil žalobce s uvedenými podklady dne 9. 7. 2009. Žalobce byl tedy opakovaně poučen o právu se vyjádřit k průběhu kontroly a bylo zcela na jeho uvážení, zda uplatní námitky dle § 17 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), anebo, s ohledem na probíhající správní řízení, námitky proti obsahu protokolu, respektive průběhu kontroly uplatní v rámci vyjádření k věci (což učinil).

Městský soud zdůraznil, že účelem kontroly dle zákona o státní kontrole je zjištění případných nedostatků; na jeho základě může být s kontrolovaným subjektem zahájeno správní (sankční) řízení, nikoli přímo vydáno rozhodnutí o případném porušení právního předpisu kontrolovanou osobou. Řízení o kontrole není ukončeno žalobou namítaným „ukončovacím protokolem o výsledcích kontroly“, nýbrž vyhotovením protokolu o provedené kontrole, případně rozhodnutím o námitkách. Požadavek žalobce na vyhotovení „ukončovacího protokolu o výsledcích kontroly“, který by měl obsahovat závěr o porušení povinnosti dle § 3 odst. 1 zákona o pohonných hmotách, nemá dle městského soudu oporu v ustanoveních zákona o státní kontrole, zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, ani vyhlášky č. 133/2010 Sb., o požadavcích na pohonné hmoty, o způsobu sledování a monitorování složení a jakosti pohonných hmot a o jejich evidence, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 133/2010 Sb.“). Zároveň není městskému soudu zřejmé, jak by absence takového protokolu měla zasáhnout do práv žalobce, jestliže byl seznámen s obsahem průběhu kontroly i protokolem o výsledku laboratorních zkoušek.

K námitce možné neobjektivity výsledků laboratorních zkoušek městský soud uvedl, že podle § 4 odst. 6 vyhlášky č. 133/2010 Sb., se sledování jakosti pohonných hmot

provádí pouze zkušebními analytickými metodami stanovenými příslušnými českými technickými normami. Dle odst. 7 téhož ustanovení zkušební analýzy odebraných vzorků pohonných hmot a jejich vyhodnocení provádí akreditovaná osoba (vyhláška č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů). V daném případě byla analýza odebraného vzorku vypracována akreditovanou osobou, která zaručuje shodnou odbornost jako znalec, proto v souladu se zásadou hospodárnosti řízení nebylo důvodu postupovat dle § 56 správního řádu, neboť zde již nebyla dána potřeba dalšího odborného posouzení. Obdobný postup předpokládá i například trestní řád v ustanovení § 105 odst. 1, dle něhož orgán činný v trestním řízení přibere k posouzení odborných otázek znalce jen tehdy, nepostačuje-li pro složitost posuzované otázky odborné vyjádření. Dlouhodobá spolupráce akreditované osoby s kontrolním orgánem není bez dalšího skutečností zakládající její podjatost, respektive nevěrohodnost jí zhotoveného podkladu, neboť jak akreditovaný subjekt, tak správní orgán nemají zájem na výsledku řízení. Žalovaný se sice s touto odvolací námitkou podjatosti výslovně nevypořádal, avšak vzhledem k závěru o zjevné nedůvodnosti této námitky, městský soud nepovažoval předmětnou vadu za natolik významnou, aby založila důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost; otázka podjatosti akreditované osoby, respektive případné nevěrohodnosti jejího zjištění byla předmětem soudního přezkumu.

K tvrzenému nevypořádání možné existence liberačních důvodů městský soud uvedl, že tvrzení žalobce se omezilo pouze na obecnou citaci ustanovení § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách; žalobce netvrdil konkrétní okolnosti, na základě kterých by měly být liberační důvody dány. Poučovací povinnost správních orgánů přitom nelze vnímat natolik extenzivně, aby byl správní orgán povinen vyzývat účastníka ke konkretizaci jeho tvrzení o jím tvrzené skutečnosti. Netvrdí-li tedy žalobce, jaké úkony učinil, aby zabránil porušení povinnosti o jakosti pohonných hmot, není takové obecné tvrzení žaloby způsobilé ani soudního přezkumu.

Proti tomuto rozsudku brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel především odmítá přístup městského soudu, který na jedné straně uznává zásadní porušení procesních předpisů, tedy porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces ze strany správních orgánů (nezákonnost doručení usnesení o možnosti stěžovatele vyjádřit se k obsahům protokolů, v důsledku čehož bylo stěžovateli toto oprávnění odňato), na straně druhé však neshledává, že by tento nezákonný procesní postup mohl založit nezákonnost správních rozhodnutí. Dle názoru stěžovatele jde o natolik závažnou procesní vadu, že bez dalšího vyvolává nezákonnost obou správních rozhodnutí, a městský soud měl již jen z tohoto důvodu rozhodnutí správního orgánu II. stupně zrušit. Tvrzení městského soudu, že procesní vady byly napraveny v rámci odvolacího řízení, stěžovatel odmítá s poukazem s tím, že takovým postupem by došlo k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení. Mimoto ani správní orgán II. stupně neumožnil stěžovateli seznámit se s podklady rozhodnutí, navrhnout další důkazy a vyjádřit se k věci před vydáním rozhodnutí. Dle stěžovatele je tedy zcela evidentní, že při zjišťování skutkové podstaty, z níž správní orgány při vydání správních rozhodnutí vycházely, byl porušen zákon takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

V další části kasační stížnosti stěžovatel opětovně namítá, že rozhodnutí správních orgánů jsou postavena na podkladech, které nelze ve správním řízení použít jako důkaz, neboť kontrola byla realizována v rozporu s právními předpisy a její výsledky jsou tak nepoužitelné. Kontrolní vzorek byl pracovníky České obchodní inspekce odebrán u stojanu bez předchozího oznámení o zahájení kontroly a bez toho, aby bylo, byť jen zaměstnancům stěžovatele, umožněno zkontrolovat stav a obsah nádoby, do které byl vzorek motorové nafty načerpán. Teprve po načerpání nafty bylo obsluze oznámeno zahájení kontroly. Původ a kvalita odebraného vzorku nafty, jeho autentičnost, je tudíž dle stěžovatele pochybná (nelze vyloučit, že nádoba obsahovala i jiné látky, než ty, které do ní byly načerpány u stěžovatele). Nadto zaměstnanec stěžovatele pan A. Š. nebyl oprávněn s pracovníky České obchodní inspekce za stěžovatele jednat a nikdo jiný v souvislosti s kontrolou kontaktován nebyl. K prokázání uvedených tvrzení stěžovatel navrhuje svědecký výslech svých pracovníků, kteří byli kontrole přítomni; tím že správní orgány tomuto návrhu nevyhověly, znemožnily stěžovateli účinnou obhajobu. Jedině výsledkem osoby, přítomné u provádění kontroly, lze spolehlivě zjistit, jak kontrola probíhala a za jakých okolností pracovník stěžovatele protokol podepsal (zda jej vůbec četl a věděl, co podepisuje).

S odkazem na § 12 odst. 2 písm. e), § 15 a § 16 zákona o státní kontrole stěžovatel dále namítá, že kontrola dosud nebyla řádně ukončena protokolem o výsledcích kontroly. Kontrolní protokol ze dne 29. 9. 2008 výsledky kontroly neobsahuje a zkušební protokol či nějaký dopis jej nemohou účinně nahradit.

Obdobně jako v žalobě stěžovatel dále namítá, že Ústav paliv a maziv, a.s., na jehož zkušebním protokolu č. 61882 správní orgány postavily svá rozhodnutí, není znaleckým ústavem, a nebyl ani jako znalec v řízení ustanoven. Přitom posouzení, zda odebraná nafta splňovala požadavky na jakost a složení stanovené ČSN EN-590-2004-NS, je bezesporu posuzováním skutečností vyžadující odborné znalosti, a proto bylo dle § 56 správního řádu povinností správních orgánů ustanovit znalce. Na nepřipustnosti tohoto důkazu trvá stěžovatel také z důvodu podjatosti zmiňovaného ústavu, který pro Českou obchodní inspekci provádí úplatně veškeré rozборы, a je tak na věci ekonomicky zainteresován. Městský soud sice v této souvislosti uznal, že se správní orgán II. stupně s uvedenou námitkou nevypořádal, nicméně napadené správní rozhodnutí nezrušil, a to z důvodu zjevné nedůvodnosti námitky. Stěžovatel má však za to, že městský soud není oprávněn nahrazovat činnost správních orgánů; jelikož tak v dotčeném případě učinil, je napadený rozsudek nezákonný.

Stěžovatel nadále namítá také to, že se správní orgán II. stupně vůbec nezabýval jeho námitkou liberace, uplatněnou v odvolacím řízení. Stěžovatel namítal, že i kdyby bylo bez důvodných pochybností prokázáno, že předmětná nafta nesplňuje nějaký požadavek příslušné technické normy (což ovšem s ohledem na ostatní odvolací důvody vylučuje), pak nepochybně vynaložil veškeré úsilí, které po něm bylo možné požadovat, aby prodával kvalitní naftu, vyhovující všem požadavkům na složení a jakost. Existenci tohoto liberačního důvodu dle § 10 odst. 1 zákona o pohonných hmotách byl připraven na výzvu prokázat. Závěr městského soudu, že liberační důvod ve správním řízení uplatněn nebyl, proto nemůže obstát.

Stěžovatel uzavřel, že městský soud zjevně nadržuje správním orgánům, neodstranil-li rozhodnutí správních orgánů přesto, že byla vydána v řízení, v němž došlo k zásadnímu porušení procesních pravidel a v němž bylo stěžovateli, který neměl možnost účastnit se provádění kontroly prostřednictvím svého statutárního orgánu, odepřeno právo na efektivní obranu, zejména prostřednictvím provedení výslechu svědků. Právě výslechem navržených svědků mohlo být též prokázáno, že časy uvedené v kontrolních protokolech, na nichž městský soud zčásti staví své úvahy, neodpovídají skutečnosti.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti připouští nesprávnost procesního postupu správního orgánu I. stupně při seznamování stěžovatele s podklady pro vydání rozhodnutí, nedomnívá se však, že by se v kontextu daného případu jednalo o takovou vadu, jež by v konečném důsledku vyvolala nezákonnost obou správních rozhodnutí. Tvrzení stěžovatele o průběhu samotné kontroly považuje žalovaná za účelově zkreslující příběh, kterým se stěžovatel pokouší zneužít fakt, že kontrolní protokol, společně s protokolem o odběru vzorku, je fakticky jediným způsobem, jímž bylo možné zaznamenat průběh kontroly. Žalovaná zdůrazňuje, že odběry vzorků jsou prováděny kvalifikovanými inspektory vždy do nových a nepoužitých nádob splňujících stanovené parametry. Dále uvádí, že Česká obchodní inspekce je oprávněna provádět odběry vzorků i bez účasti kontrolované osoby, a domnívá se, že kontrolní protokol je třeba ve věci považovat za řádný podklad pro rozhodnutí. Co se týká namítaného zásahu do procesních práv stěžovatele z důvodu nevyhovění jeho návrhu na provedení důkazu výslechem svědka (pracovníka stěžovatele, který kontrolní protokol podepsal), žalovaná zastává názor, že by tento výslech neodůvodnil jiný závěr, než jaký z kontrolního protokolu vyplynul. Rovněž požadavek stěžovatele na vyhotovení konečného protokolu o výsledcích kontroly nelze považovat za důvodný, neboť nemá oporu v právních předpisech. Pokud jde o stěžovatelem zmiňovaný požadavek odbornosti dle § 56 správního řádu, ten považuje žalovaná u Ústavu paliv a maziv, a.s., za naplněný z důvodu jeho akreditace; stěžovateli přitom nic nebránilo v tom, aby opatřil vlastní odborné posouzení odebraného vzorku u jiného akreditovaného subjektu. K námitce podjatosti Ústavu žalovaná uvedla, že takovou možnost odmítá, ponechává nicméně její posouzení na úvaze soudu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

S ohledem na způsob, jakým jsou v dané věci formulovány jednotlivé kasační námitky, je nutno nejprve připomenout, že řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, což platí i o řízení o kasační stížnosti. S výjimkami uvedenými v ustanovení § 109 odst. 4, větě za středníkem s. ř. s., je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody tvrzené nezákonnosti, uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.), a proto preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 - 108, nebo ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Rozsudek krajského soudu (zde

městského) je tak přezkoumáván v intencích žalobních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 31. 5. 2004, č. j. 3 Azs 43/2003 - 48 judikoval, že „[k]asační stížnost jako mimořádný opravný prostředek je podle ustanovení § 103 s. ř. s. koncipována na principu nutného konkrétního tvrzení stěžovatele, v čem krajský soud, který jeho věc projednával a rozhodl, ve svém rozhodnutí pochybil. (...) V kasační stížnosti (...) je především třeba, aby stěžovatel uvedl, v čem nezákonnost rozhodnutí soudu spatřuje. Omezí-li se však stěžovatel v kasační stížnosti pouze na výtky směřující proti rozhodnutí správního orgánu, aniž by jakkoli zpochybnil rozhodnutí soudu (...) a argumentačně podložil, v čem nezákonnost rozhodnutí soudu spočívá, nelze než konstatovat nedůvodnost takové kasační stížnosti, neboť výtky v ní obsažené jdou mimo rámec rozhodnutí soudu.“ (obdobně srov. například rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 Afs 53/2005 - 59). Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tedy musí upínat právě k tomuto rozhodnutí.

V posuzované věci stěžovatel sice uvádí, že má za to, že jeho žalobní námitky byly důvodné, fakticky však v kasační stížnosti jen převážně opakuje svou žalobní argumentaci, rozporující procesní postup správních orgánů. U jednotlivých výhrad pak jen velmi obecně konstatuje, že s názory soudu, vyjádřenými v odůvodnění napadeného rozsudku k jednotlivým bodům žaloby, nesouhlasí, neboť je považuje za nesprávné či rozporné se zákonem. Převážně tedy nepředkládá konkurující argumentaci k jednotlivým závěrům městského soudu, a to přesto, že byly formulovány přezkoumatelným způsobem a bylo tak možné s nimi věcně polemizovat. Z hlediska rozsahu přezkumu se proto zdejší soud může vyjádřit prakticky jen k první kasační námitce a k námitce posouzení objektivity Ústavu paliv a maziv, a.s., při provádění zkušebních analýz odebraných vzorků pohonných hmot a jejich vyhodnocení.

První kasační námitka stěžovatele spočívá ve výhradách k procesnímu postupu správního orgánu I. stupně, který měl stěžovateli upřít právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu k jeho podkladům, v důsledku čehož měla být porušena zásada dvojinstančnosti řízení.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné vyjádřit se nejprve ke vztahu kontrolních zjištění vyplývajících z kontroly provedené dle zákona o státní kontrole a skutkových podkladů sloužících správním orgánům pro jejich rozhodování, odůvodňují-li kontrolní zjištění zahájení řízení o uložení sankce.

Není pochyb o tom, že smyslem kontroly prováděné dle zákona o státní kontrole bylo zjištění skutečného stavu věci (viz § 12 odst. 1 věta první zákona o státní kontrole), přičemž takto zjištěné skutečnosti mohly sloužit jako podklady pro případně vedená správní řízení, včetně řízení o uložení správní sankce (srov. zejména § 18 odst. 4 a § 22 citovaného zákona). O výsledcích kontroly (kontrolních zjištěních) byl vyhotovován kontrolní protokol [viz § 12 odst. 2 písm. e) a § 15 zákona], se kterým musela být kontrolovaná osoba seznámena (§ 16 zákona). Proti kontrolnímu protokolu mohla kontrolovaná osoba uplatnit písemné a zdůvodněné námitky, a to ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení s protokolem, nestanovil-li kontrolní pracovník lhůtu delší (§ 17 zákona). Na základě § 18 zákona byly takové uplatněné výhrady projednány v řízení o námitkách kontrolované osoby, anebo (namísto uvedeného postupu) mohl kontrolní pracovník či

vedoucí kontrolního orgánu rozhodnout, že se námitky vyřídí až v rámci navazujícího správního řízení o uložení sankce nebo opatření (§ 18 odst. 4 zákona). Z uvedeného vyplývá, že výhrady kontrolovaných osob k postupu pracovníků České obchodní inspekce při provádění kontroly nemusely být nutně projednány v rámci námitkového řízení, v němž by o nich bylo samostatně rozhodováno (vyjma případů, kdy hodlá správní orgán na základě těchto zjištění postupovat dle ustanovení § 150 správního řádu).

Jak již dříve judikoval Nejvyšší správní soud (viz rozsudek ze dne 15. 10. 2015, č. j. 3 As 70/2014 - 55) samotná kontrola, respektive výstupy z ní (§ 15 zákona o státní kontrole), ještě nikterak nezasahují do sféry subjektivních práv kontrolovaného subjektu; k takovému zásahu může dojít až v případě, kdy bude následně zahájeno správní řízení a v něm vydáno rozhodnutí (přiměřeně srov. právní názor vyslovený v rozsudku zdejšího soudu ze dne 19. 6. 2008, č. j. 9 As 83/2007 - 120). Současně platí, že i když výsledky kontroly mají být podkladem pro zahájení správního řízení a jedním z důkazů pro vydání rozhodnutí, samy o sobě nenahrazují ani nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80). Jinými slovy, protokol o výsledcích kontroly je sice obvykle podstatným zdrojem pro zjištění skutkového stavu věci ve správním řízení, jde však pouze o jeden ze skutkových podkladů pro rozhodování, kde není vyloučeno i provedení dalších důkazů; všechny opatřené podklady jsou pak ve správním řízení standardně hodnoceny na principu volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 správního řádu).

Je tedy nutné posoudit, zda v nyní posuzované věci dostal stěžovatel ve správním řízení (vedeném dle správního řádu) plnou příležitost uplatnit své výhrady a námitky proti procesnímu postupu České obchodní inspekce při zjišťování skutkového stavu věci, a to za situace, kdy správní orgány z výsledků této kontroly vycházely.

Není sporu o tom, že správní orgán I. stupně stěžovateli zaslal usnesení ze dne 7. 7. 2009, č. j. ČOI 2578/2009/2000/R005/PHM/Bö, kterým mu v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu dal možnost vyjádřit se ve stanovené lhůtě k podkladům rozhodnutí (kontrolní protokol ze dne 29. 9. 2008, protokol o odběru vzorků pohonných hmot č. 21/549/08 ze dne 29. 9. 2008, zkušební protokol č. 61882). Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, že ačkoliv mělo být podle § 34 odst. 2 správního řádu uvedené usnesení doručováno zástupkyni stěžovatele, která jej zastupovala na základě plné moci ze dne 12. 2. 2009 (k tomu přiměřeně srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 6. 2014, sp. zn. II. ÚS 3528/13; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z <http://nalus.usoud.cz>), samotný fakt, že bylo doručeno pouze stěžovateli, ještě nezakládá *a priori* nezákonnost procesního postupu, pro kterou by bylo vždy nutno následně vydané rozhodnutí zrušit. V daném případě byla totiž zástupkyně stěžovatele prokazatelně seznámena s obsahem uvedeného rozhodnutí, neboť se na základě této výzvy k podkladům rozhodnutí vyjádřila (materiální funkce doručování byla splněna).

Zdejší soud se však s městským soudem rozchází v názoru na důsledky navazujícího pochybení správního orgánu I. stupně, který ve věci rozhodl, aniž by reálně umožnil stěžovateli využít jeho procesního oprávnění, vyplývajícího z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za potřebné uvést, že usnesení ze dne 7. 7. 2009 bylo sice doručeno stěžovateli dne 9. 7. 2009, a desetidenní lhůta

stanovená pro vyjádření by tak marně uplynula ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí, běh této lhůty však z důvodů výše uvedených nelze vázat na toto doručení, ale je nutné jej odvíjet od okamžiku, kdy se s touto výzvou seznámila zástupkyně stěžovatele. Jelikož okamžik tohoto seznámení není možné v důsledku vadného procesního postupu správního orgánu I. stupně bezpečně určit, je nutno vycházet z premisy, že vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí bylo učiněno ještě v rámci otevřené lhůty, v důsledku čehož bylo prvostupňové rozhodnutí vydáno, aniž by byla zachována práva stěžovatele plynoucí z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Městský soud sice správně dovodil, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno „předčasně“, nevysvětlil však, jak k tomuto závěru dospěl; z popsaných důvodů však lze tento jeho dílčí závěr plně aprobovat.

Městský soud s tímto procesním pochybením nespojoval nezákonnost následně vydaných správních rozhodnutí s odkazem na princip dvojinstančnosti správního řízení, neboť naznal, že předmětný procesní deficit mohl být plně zhojen v řízení před odvolacím orgánem. S tímto názorem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Je sice pravdou, že podle ustálené judikatury zdejšího soudu (například usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, či rozsudky ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80, ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 As 64/2007 - 98, a ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012 - 66) tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně z hlediska soudního přezkumu jeden celek a případné nedostatky prvostupňového řízení proto mohou být napraveny až řízením odvolacím (zásada jednotnosti správního řízení), takovým postupem odvolacího orgánu nicméně nesmí dotčena zásada dvoustupňovosti (dvojinstančnosti) správního řízení, v důsledku čehož by stěžovatel byl „zkrácen o jednu instanci“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47).

Dvojinstančností řízení se podrobně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. dubna 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikovaném pod č. 1865/2009 Sb. NSS. Na půdorysu daňového řízení konstatoval, že „*[z]ákladem nalézání skutkového stavu (...) je vždy řízení před orgánem prvostupňovým. Je to také daňový subjekt, jehož aktivita a předložené doklady určují, jakým způsobem bude daň stanovena. Řízení před odvolacím orgánem je pak řízením jen odstraňujícím vady, jichž se správce daně prvního stupně dopustil (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 Afs 111/2005 - 74, zveřejněn pod č. 1302/07 Sb. NSS). Je tak vyloučeno, aby uspěl v odvolacím řízení daňový subjekt, který před správcem daně prvního stupně zůstal nečinným s tím, že s důkazy vyčká řízení odvolacího (...). Odvolací řízení je cestou k odstranění vad, jichž se dopustil správce daně prvního stupně, nelze do něj záměrně přenášet nalézací řízení.*“ Uvedené závěry lze nepochybně vztáhnout i na správní řízení vedená v procesním režimu správního řádu, neboť rozsah přezkumu skutkových zjištění prvoinstančního orgánu byl v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (ze kterého vycházela zmiňovaná judikatura) principiálně shodný se stávající úpravou správního řádu.

Je tedy zřejmé, že porušení povinnosti vyplývající pro správní orgán I. stupně z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu zásadně představuje vadu řízení, která má vliv na zákonnost následně vydaného rozhodnutí; není nicméně vyloučeno, že v konkrétním případě tato vada řízení nemusí dosáhnout intenzity, která by ke zrušení napadeného rozhodnutí musela nutně vést (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2010, č. j. 5 As 60/2009 - 163). Nejvyšší správní soud se proto zabýval i tímto aspektem věci.

Účelem ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu je poskytnout účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a je jím pro ně vytvářen prostor činit vlastní procesní návrhy v zájmu zajištění spolehlivého zjištění stavu věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 – 50). Za situace, kdy účastník správního řízení existenci této vady v odvolání neuplatní, případně na ní poukáže, aniž by však konkretizoval, v jakém směru považuje skutková zjištění správního orgánu I. stupně za nedostatečná (například konkrétními návrhy na doplnění dokazování, námitkou nepoužitelnosti některého důkazu, rozdílnou interpretací jeho obsahu, apod.), nepůjde zpravidla o vadu řízení, která by musela vést odvolací orgán ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí (§ 89 odst. 2 věta první správního řádu) a bez dalšího nezakládá ani nezákonnost konečného správního rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. O takový případ však v nyní posuzované věci nešlo, neboť stěžovatel od počátku namítal rozpor obsahu listinných podkladů se skutečností a navrhoval k prokázání těchto svých tvrzení provedení konkrétních důkazů. Tyto řádně uplatněné výhrady, týkající se skutkového stavu věci, nebyly předmětem nalézacího řízení vedeného správním orgánem I. stupně, ale jejich vyhodnocení bylo fakticky přeneseno až do řízení odvolacího, v důsledku čehož byla stěžovateli odňata jedna instance jejich posouzení, s důsledky výše popsány.

Za této situace proto nemůže obstát závěr městského soudu, že předmětná vada řízení neměla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného; tento jeho závěr je ostatně vnitřně rozporný s výslovným označením prvoinstančního rozhodnutí jako nepřezkoumatelného (viz str. 5 napadeného rozsudku). První kasační námitka je tedy důvodná.

Druhou projednatelnou kasační námitkou je tvrzení stěžovatele o neobjektivitě Ústavu paliv a maziv, a.s., jakožto osoby akreditované k provádění zkušebních analýz odebraných vzorků pohonných hmot a jejich vyhodnocení. Stěžovatel upozorňuje, že se žalovaný touto námitkou, která byla uplatněna mj. i v odvolacím řízení, nezabýval, nicméně městský soud napadené správní rozhodnutí nezrušil s argumentací o její zjevné nedůvodnosti. Stěžovatel má za to, že městský soud není oprávněn nahrazovat činnost správních orgánů a jelikož tak v dotčeném případě učinil, jde o další důvod nezákonnosti jeho rozsudku.

I v případě této kasační námitky lze dát stěžovateli za pravdu, neboť správnímu soudu vskutku nepřísluší „dotvářet“ správní rozhodnutí a nahrazovat tak činnost správního orgánu. Za situace, kdy nešlo o argument *prima vista* bezpředmětný (nevztahující se k nosným důvodům správních rozhodnutí či zjevně nesmyslný), o čemž svědčí i fakt, že městský soud věcně vyvracel jeho důvodnost, mělo být rozhodnutí žalovaného zrušeno a žalovaný měl být zavázán, aby tento argument vypořádal.

Zbývá dodat, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti ještě další, dostatečně konkretizovanou, námitku, kdy tvrdí, že časy uvedené v kontrolních protokolech, na nichž soud zčásti staví své úvahy, neodpovídají skutečnosti (což by bylo prokázáno výsledkem svědků, byl-li by návrh tohoto důkazu správními orgány akceptován). Touto námitkou se ovšem Nejvyšší správní soud nemohl věcně zabývat, neboť stěžovatel ji neuplatnil v řízení před městským soudem, přestože tak učinit mohl. Podle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o *důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit*

mohl. Je přitom evidentní, že taková námitka v žalobě uplatněna nebyla, přičemž stěžovateli v tom nic nebránilo (přestože stěžovatel reaguje na odůvodnění rozsudku městského soudu, správnost časových údajů mohl nepochybně rozporovat již dříve, neboť jde zjevně o součást jeho argumentace zpochybňující použitelnost kontrolních protokolů jako celku).

S ohledem na konstatovanou důvodnost některých bodů kasační stížnosti Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než rozsudek Městského soudu v Praze pro nesprávné právní hodnocení věci zrušit (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.). Jelikož současně dospěl k závěru, že předcházející správní řízení bylo zatíženo těžkou procesní vadou, zatěžující nezákonností již prvoinstanční správní rozhodnutí, rozhodl také o zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., § 78 odst. 3 s. ř. s.). Jde o postup reflektující princip ekonomie řízení, neboť byl-li by zrušen pouze napadený rozsudek, neměl by městský soud jinou možnost, než přenést závazný právní názor zdejšího soudu do svého nového rozsudku a správní rozhodnutí zrušit.

Za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s. jsou správní orgány vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, a to pokud jde o povinnost správního orgánu I. stupně (případně též žalovaného) řádně vypořádat námitky stěžovatele, uplatněné v jeho podání ze dne 23. 7. 2009, jehož součástí jsou i výhrady stěžovatele k nestrannosti Ústavu paliv a maziv, a. s., coby osoby provádějící rozbor a vyhodnocení výsledků odebraných vzorků.

Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí rozhodnout i o náhradě nákladů celého soudního řízení. O náhradě nákladů bylo rozhodováno ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého *nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl*. Vzhledem k tomu, že žalovaná byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – stěžovatele, jeho náklady jsou tvořeny především částkou 7.000 Kč za zaplacené soudní poplatky (2.000 Kč za žalobu, 5.000 Kč za kasační stížnost) a dále částkou 7.300 Kč za 2 úkony právní služby jeho zástupce (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění zákona č. 276/2006 Sb. (kdy za jeden úkon příslušela částka 2.100 Kč) – viz § 7 bod. 5 a § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu, a za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu ve znění zákona č. 120/2014 Sb. (kdy za tento úkon přísluší částka 3.100 Kč) - viz § 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu. Přiznána byla též náhrada hotových výdajů zástupce, která činí dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve všech případech 300 Kč za jeden úkon. Celkem tak náklady zastoupení tvoří částka 8.200 Kč. Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty. Podle § 57 odst. 2 s. ř. s. platí, že *je-li zástupcem účastníka advokát, který je plátcem daně, patří k nákladům řízení rovněž částka, která odpovídá příslušné sazbě daně, vypočtená z odměny za zastupování a z náhrad určených podle § 35 odst. 2 věty druhé*. Náklady řízení za zastoupení včetně daně tedy činí 9.922 Kč; včetně nákladů na soudní poplatky jde celkem o částku 16.922 Kč. Tuto částku je žalovaná

povinna zaplatit stěžovateli do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. března 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu