



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **HAVELKA Plus a.s.**, IČ 07357265, se sídlem Na Strži 1702/65, Praha 4, zast. Mgr. Ing. Janem Lerchem, advokátem, se sídlem Bedřicha Smetany 167/2, Plzeň, proti žalovanému: **Česká obchodní inspekce, Ústřední inspektorát**, se sídlem Štěpánská 796/44, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2022, č. j. ČOI 110808/22/O100/Hl/Št, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 4. 2023, č. j. 30 A 72/2022-65,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Česká obchodní inspekce, Inspektorát Královehradecký a Pardubický (dále jen „správní orgán I. stupně“), rozhodnutím ze dne 27. 5. 2022, č. j. ČOI 71296/22/2700, uznal žalobkyni vinnou z porušení právních povinností, jichž se dopustila tím, že (i) dne 19. 8. 2021 v areálu nádraží Českých drah v Předměřicích nad Labem, odkud žalobkyně prováděla nakládku uhlí s následným rozvozem, jakožto prodávající ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), porušila § 3 odst. 1 písm. a) téhož zákona, když neumožnila spotřebiteli překontrolovat správnost hmotnosti zakoupeného uhlí, neboť v reakci na požadavek inspektora v postavení spotřebitele o převážení bylo již zakoupené uhlí sesypáno na hromadu uhlí, s níž bylo nenávratně smícháno, čímž byla naplněna skutková podstata přestupku podle § 24 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele; (ii) jako kontrolovaná osoba porušila § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů

(dále jen „kontrolní řád“), tím, že dne 21. 10. 2021 v areálu nádraží Českých drah Jaroměř, odkud prováděla nakládku uhlí s následným rozvozem, neumožnila kontrolujícím výkon jejich oprávnění vyplývajících z kontrolního řádu a neposkytla k tomu potřebnou součinnost, neboť i přes opakovanou výzvu odmítl člen její správní rady převážít předmětnou dodávku uhlí na prokazatelně úředně ověřeném měřidle v areálu nádraží; a (iii) jako kontrolovaná osoba porušila § 10 odst. 2 kontrolního řádu tím, že ve lhůtě 7 dnů ode dne seznámení se s obsahem úředního záznamu ze dne 21. 10. 2021 (doručeným jí dne 1. 11. 2021) nezaslala kontrolnímu orgánu požadovaný doklad prokazující, že měřidlo TAMTRON, výrobní číslo 12070610, umístěné na bagru VOLVO EW 180C, bylo ke dni 21. 10. 2021 platně úředně ověřeno ve smyslu § 3 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně spotřebitele v návaznosti na zákon č. 505/1990 Sb. o metrologii, v účinném znění. Za uvedené přestupky byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 250.000 Kč.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 9. 2022, č. j. ČOI 110808/22/O100/Hl/Št, změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že uloženou pokutu snížil na 200.000 Kč, a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 25. 4. 2023, č. j. 30 A 72/2022-65, zamítl jako nedůvodnou.

[4] Krajský soud shledal prostředky, které inspektoři při kontrolním nákupu použili, přiměřenými. Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o České obchodní inspekci“), výslovně připouští pořizování zvukových, obrazových a zvukově-obrazových záznamů, jakož i provádění kontrolních nákupů za současné skryté pravé identity kontrolorů. To dokládá rovněž důvodová zpráva k novele zákona o České obchodní inspekci (s účinností od 28. 12. 2015). Krajský soud konstatoval, že uskutečňování kontrolních nákupů při současném vystupování inspektorů pod skrytou identitou a pořizování skrytého záznamu může být pro žalovaného jediným účinným nástrojem, jak zachytit a prokázat určité přestupkové jednání, což platí i v posuzované věci. Pro zajištění efektivní kontroly nemohli zaměstnanci žalovaného vystupovat pod pravou identitou. Inspektoři se následně prokázali služebními průkazy a informovali žalobkyni o provádění kontroly, v jejímž průběhu byla žalobkyně obeznámena s pořizováním zvukového záznamu. Krajský soud rovněž neshledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným, neboť na jeho straně 5 byly popsány důvody pro použití skryté identity inspektorů a pořízení zvukového záznamu.

[5] Žalovaný podle krajského soudu prokázal, že žalobkyně v reakci na žádost o převážení dodávky vysypala uhlí na hromadu, přičemž jej smísila s uhlím, které nebylo předmětem dodávky, čímž neumožnila překontrolování správnosti údaje o hmotnosti prodáváného uhlí. Dopustila se tak přestupku podle § 24 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, neboť nesplnila povinnost poctivého prodeje výrobků nebo poskytování služeb podle § 3 téhož zákona. Nadto argumentace žalobkyně postrádala racionální podklad či vysvětlení, přičemž úkolem soudu není za ni tuto argumentaci domýšlet. Žalobkyně dále prokazatelně neumožnila převážení dodávky uhlí na inspektory zvolené úředně ověřené váze poté, co inspektoři na váze žalobkyně nenalezli značky prokazující její úřední ověření. Tento postup žalobkyně odmítla kvůli neshodám s konkurencí, u níž měla být dodávka zvážena. Takový argument nemůže obstát vzhledem k tomu, že vážení by byli přítomni úřední osoby i zástupce žalobkyně, a proto nemohlo dojít ke zkreslení údajů v neprospěch žalobkyně.

pokračování

[6] K výši uložené pokuty krajský soud uvedl, že s ohledem na zásadu trestání za typově závažnější přestupek a zásadu absorpce je za přestupek dle § 24 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele stanovena horní hranice 5.000.000 Kč. Uložená pokuta ve výši 200.000 Kč tak činí pouze 4 % z této částky. Žalovaný přihlédl ke všem okolnostem případu (povaha a závažnost přestupku, dřívější správní potrestání žalobkyně aj.) a pokutu snížil s ohledem na to, že žalobkyně dodatečně doložila příslušné dokumenty a že se přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu dopustila poprvé. Žalovaný proto výslednou výši pokuty pečlivě odůvodnil. K tomu krajský soud konstatoval, že výše pokuty by se neměla odvíjet od ceny kontrolovaného zboží, nýbrž od typové závažnosti a způsobu spáchání přestupku. Dále se zabýval návrhem žalobkyně na moderaci uložené pokuty, přičemž shledal, že její výše není zjevně nepřiměřená, odpovídá skutkovým okolnostem případu i závažnosti jednání žalobkyně a byla stanovena ve výši 4 % z horní hranice zákonné sazby. V takovém případě nemůže soud moderační právo uplatnit.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků řízení

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů, které neodůvodnily použití prostředků podle § 4a zákona o České obchodní inspekci. Toto ustanovení připouští použití pořizování zvukových a jiných záznamů bez vědomí kontrolovaných osob v případě, že účelu kontroly nelze dosáhnout jinak. Nestačí proto, uvede-li správní orgán obecně, že bylo nutné použít utajené nahrávání, ale musí srozumitelně uvést důvody, pro které byl takový postup nutný, resp. proč nebylo možné dosáhnout účelu kontroly jiným způsobem. K tomu stěžovatelka poukazuje na povinnost vykonávat státní moc v mezích zákona. Podle jejího názoru rozhodnutí správních orgánů ani napadeného rozsudku neobsahují srozumitelně formulované důvody, proč nebylo možné dosáhnout účelu kontroly jinými prostředky. Vše nasvědčuje tomu, že správní orgány vykládají dotčené ustanovení tak, že jsou oprávněny pořizovat a používat skryté záznamy za všech okolností. K tomuto výkladu se přiklání rovněž krajský soud, což vede k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[9] Krajský soud v odstavci 27 napadeného rozsudku zpochybnil tvrzení stěžovatelky, že sesypáním uhlí na jiné místo, než na skládku uhlí by došlo k jeho poškození, a uvedl, že není jeho úkolem za stěžovatelku domýšlet žalobní argumentaci. Stěžovatelka k tomu uvádí, že se nejedná o právní argumentaci, ale o technickou záležitost, neboť vysypáním uhlí na jiné místo (na nerovném povrchu) by při opětovné nakládce nevyhnutelně došlo ke ztrátám na hmotnosti uhlí, ke ztrátě jeho kvality a zvýšení prachové složky. Správní orgán I. stupně se přitom případnými ztrátami nezabýval a nepoučil stěžovatelku o tom, kdo uhradí vzniklou újmu.

[10] Stěžovatelka brojí rovněž proti závěru krajského soudu o přiměřenosti výše uložené pokuty. Vzhledem k tomu, že předmětem kontroly byly dodávky uhlí v ceně kolem 20.000 Kč, je výše pokuty nepřiměřená významu a finančnímu vyjádření hodnoty kontrolované povinnosti. I v případě porušení povinností stěžovatelkou by byl vzniklý

následek o dva až tři řády nižší než výše uložené pokuty. Stěžovatelka je proto přesvědčena, že jsou dány důvody pro moderaci výše uložené pokuty.

[11] S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

[12] Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný ztotožňuje se závěry krajského soudu. Jedině postup, který žalovaný zvolil (pořízení zvukového záznamu bez vědomí stěžovatelky), mohl dosáhnout účelu kontroly. Stěžovatelka má povinnost prodávat výrobky ve správné hmotnosti a umožnit spotřebiteli překontrolovat si správnost údajů. Jestliže stěžovatelkou zvolený způsob nakládání a vážení prodávaného zboží neumožňuje ověření správnosti hmotnosti, měl by používat jiné prostředky. Nelze akceptovat, aby neumožnila spotřebiteli překontrolovat správnost deklarované hmotnosti. Výši uložené pokuty shledává žalovaný řádně odůvodněnou a přiměřenou okolnostem případu. Cena dodávaného uhlí není zohlednitelná v rámci úvah o výši pokuty. Své rozhodnutí i napadený rozsudek tak považuje žalovaný za přezkoumatelné.

[13] S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[14] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka uvádí, že žalovaný odpovídá na jiné otázky, než předložila v kasační stížnosti. Žalovaný poukazuje na stranu 5 a 6 svého rozhodnutí a stranu 3 vyjádření k žalobě, avšak stěžovatelka zastává názor, že zde nejsou uvedeny konkrétní skutečnosti, z nichž by vyplývaly důvody, pro které nebylo možné dosáhnout účelu kontroly jiným způsobem, a proto je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné. Při nakládce používá stěžovatelka transparentní prostředky a ověřená měřidla, a umožňuje tak spotřebiteli u nakládky ověřit hmotnost zboží. Není však možné naložené zboží přesypáváním a překládkou znehodnotit, aniž by bylo postaveno najisto, kdo ponese náklady za znehodnocené zboží.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost byla podána z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[16] Podle písm. a) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.* Podle písmena d) téhož ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[17] V první řadě je vhodné upozornit, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se musí vztahovat právě k tomuto rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, č. j. 3 Azs 43/2003-48, anebo ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). V minulosti Nejvyšší správní

pokračování

soud též dovodil, že „*aby vůbec byla kasační stížnost způsobilá k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, proti němuž byla podána, a nikoli nějaký jiný akt (byť třeba i věcně související nebo předcházející napadenému rozhodnutí krajského soudu.*“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS.). Kasační stížností nelze argumentačně mířit zprostředkovaně i do rozhodnutí správních orgánů napadených žalobou, nýbrž jen do rozhodnutí krajského soudu (srov. shora citované usnesení zdejšího soudu č. j. 10 As 181/2019-63). Pouhý blíže neodůvodněný nesouhlas se závěry krajského soudu nespĺňuje esenciální požadavky kladené na formulaci kasačních námitek.

[18] Úkolem stěžovatelky tedy bylo konkrétní argumentací zpochybnit závěry krajského soudu. Ve vztahu k přestupku podle § 24 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele v podobě neumožnění převážení zakoupeného zboží a moderace výše uložené pokuty stěžovatelka v zásadě pouze opakuje svoji žalobní argumentaci, aniž by brojila proti způsobu, jakým se s ní krajský soud vypořádal. Stěžovatelka přitom zcela pomíjí závěr krajského soudu, že v důsledku vysypání uhlí zpět na hromadu, z níž bylo dříve odebráno, došlo k jeho nenávratnému smísení, takže nebylo možné dodávku na přání spotřebitele převážet. Proti tomuto závěru stěžovatelka nijak nebrojí. Ohledně moderace výše pokuty nepřináší stěžovatelka oproti žalobní argumentaci vůbec nic nového. Ve světle těchto úvah lze uzavřít, že uvedené námítka nemůže Nejvyšší správní soud věcně vypořádat.

[19] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námítka; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námítka považoval za liché, mylné či vyvrácené; rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[20] Stěžovatelka k namítané nepřezkoumatelnosti konkrétně uvádí, že se krajský soud nevypořádal s otázkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, nadto žádný z nich nezdůvodnil, proč bylo nutné pro účely kontroly přistoupit ke kontrolnímu nákupu za současné skryté identity kontrolorů s pořízením zvukového záznamu.

[21] Nejvyšší správní soud však shledal, že se krajský soud uvedenými otázkami dostatečně podrobně zabýval. V odstavci 26. napadeného rozsudku konkrétně uvedl, proč považoval odůvodnění rozhodnutí žalovaného za dostatečné, proč byl postup správního orgánu I. stupně oprávněný i proč bylo v projednávané věci nutné využít zvukového záznamu. Vypořádání kasačních námitek považuje Nejvyšší správní soud vzhledem k žalobní argumentaci za dostatečné i přezkoumatelné a shledává takovým i celý napadený rozsudek. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Nejvyšší správní soud dodává, že pouhý nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního

soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163). Nepřezkoumatelnost není ani projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[22] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek je přezkoumatelný a nebyl naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[23] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační argumentací, podle níž pořízení zvukových záznamů inspektory vystupujícími pod skrytou identitou je možné pouze v případě, nelze-li dosáhnout účelu kontroly jinak, a proto nelze přistupovat k možnosti využití tohoto prostředku paušálně.

[24] Podle § 8 písm. b) kontrolního řádu, *[k]ontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky.*

[25] Podle § 4a zákona o České obchodní inspekci, *[i]nspektor je při provádění kontroly oprávněn pořizovat zvukové, obrazové a zvukově-obrazové záznamy bez vědomí kontrolovaných osob, pokud nelze účelu kontroly dosáhnout jinak. Právo fyzických osob na ochranu jejich soukromého a osobního života tím není dotčeno.*

[26] Podle § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele, *[p]rodávající je povinen prodávat výrobky ve správné hmotnosti, míře nebo množství a umožnit spotřebiteli přezkontrolovat si správnost těchto údajů.*

[27] Stěžovatelka nikterak nerozporuje, že je dán zákonný rámec pro provádění kontrolních nákupů inspektory České obchodní inspekce a že § 4a zákona o České obchodní inspekci připouští pořizování zvukových záznamů (jako tomu bylo v nyní projednávané věci), nelze-li dosáhnout účelu kontroly jinak. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že v první řadě je třeba si uvědomit, co je účelem prováděné kontroly. V tomto případě bylo primárním předmětem kontroly dodržování povinností vyplývajících stěžovatelce ze zákona o ochraně spotřebitele. Pro zachování autentičnosti jednání prodávajícího (zde stěžovatelky) je proto žádoucí, aby inspektoři při kontrolním nákupu vystupovali jako spotřebitelé. Inspektoři přitom nemají v zásadě jinou možnost, jak prokázat případné protiprávní jednání, než právě pořízením zvukového, obrazového či zvukově-obrazového záznamu; jinými slovy nemají k dispozici prakticky žádný jiný důkazní prostředek, kterým by mohli zachytit průběh kontrolního nákupu, jak ostatně uvedl krajský soud v odstavci 26. odůvodnění napadeného rozsudku. Zároveň ani stěžovatelka neuvádí, jakých alternativních prostředků mohli inspektoři využít. Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené uzavírá, že pořízení zvukového záznamu v průběhu kontrolního nákupu je z povahy věci legitimním prostředkem pro zajištění účelu kontroly. Dále je třeba upozornit, že stěžovatelka v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí nenamítala, že měl správní orgán I. stupně uvést, proč bylo nutné použít zvukový záznam, a zákon tuto povinnost správnímu orgánu ani výslovně

pokračování

nestanoví. Stěžovatelka proto nemůže správním orgánům důvodně vytýkat, že se touto otázkou ve svých rozhodnutích podrobně nezabývaly.

[28] Lze shrnout, že krajský soud posoudil tuto právní otázku v souladu se zákonem, takže nebyl naplněn ani důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, a proto jí nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 16. dubna 2024

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu