



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **ZENA-PALIVA, spol. s r.o.**, se sídlem Táboritská 1466, Hořice, zast. JUDr. Danielem Novotným, Ph.D., advokátem se sídlem Valdštejnovo nám. 76, Jičín, proti žalované: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Štěpánská 796/44, Praha 1, proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 8. 2022, čj. ČOI 104308/22/O100/HI/Št, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 1. 2023, čj. 30 A 74/2022-37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v této věci zabývá především otázkou, zda kontrolující správní orgán dostal požadavku, aby použil technické prostředky kontrolované osoby až po předchozím projednání s touto osobou.

[2] Česká obchodní inspekce, inspektorát Královéhradecký a Pardubický, rozhodnutím ze dne 21. 6. 2022, čj. ČOI 81903/22/2700, uznal žalobkyni vinnou z porušení § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, kterého se dopustila tím, že ve své provozovně prodala spotřebiteli hnědé uhlí v nesprávné deklarované hmotnosti. Tím došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 24 odst. 7 písm. a) téhož zákona. Inspektorát

za to žalobkyni uložil pokutu ve výši 80 000 Kč. Odvolání žalobkyně žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí inspektorátu potvrdila.

[3] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové. Ten žalobu výše označeným rozsudkem zamítl. Neshledal, že by namítaná pochybení kontrolujících osob při provádění kontrolního měření mohla mít vliv na zákonnost a přezkoumatelnost kontroly. Neztotožnil se předně s námitkou týkající se oprávnění kontrolujících osob užít během kontroly technické prostředky žalobkyně (váhu a vozidlo). Osoby přítomné v místě kontroly byly oprávněny jako osoby povinné ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), projednat užití technických prostředků žalobkyně. Řidiče nákladního vozidla, který zboží na sjednané místo dodal, potažmo i vedoucí uhelných skladů s ohledem na její přítomnost v provozovně, je možné považovat vzhledem k jejich vystupování vůči kontrolujícím za osoby, které během kontroly jednaly za žalobkyni. K nedostatečné identifikaci uvedených osob dodal, že v kontrolním řádu nejsou podrobnosti k prokazování totožnosti stanoveny. Je primárně na kontrolujícím, co bude považovat za dostatečné k prokázání totožnosti, a to při respektování povinnosti šetření práv a oprávněných zájmů dotčených osob. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované pak není dána ani v důsledku užití trpného rodu v protokolu o kontrole („bylo provedeno převážení vozidla“). Objektivizaci kontrolního měření lze dovodit taktéž z tvrzení vedoucí uhelných skladů, která potvrdila, že hodnota uvedená v dokladu odpovídá váze nákladního automobilu před tím, než do něj bylo dotankováno 70 l nafty. Ke zjištění existence rozdílu mezi deklarovanou a skutečnou hmotností (za užití doložené fotografie knihy jízd) by bylo možné dojít též úvahou na základě uvedených informací.

[4] Krajský soud se dále ztotožnil se závěry žalované, která za dostatečné poučení kontrolované osoby ve fázi kontrolního přeměření považuje vysvětlení zaměření kontroly ze strany kontrolujících osob řidiči předložením služebního průkazu. Nesouhlasil s námitkou týkající se osob přítomných kontrole uvedených v protokolu. V tom je též dostatečně zaznamenán průběh kontroly. Kontrolující je povinen zjistit skutečný stav věci, nikoli však v jeho absolutní úplnosti, nýbrž pouze v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a s ohledem na efektivnost a hospodárnost celého procesu. Informace uvedené v protokolu dostatečně prokazují skutkový stav. Chybějící metodika postupu žalované při vážení zboží v případě zvolení vhodného postupu ze strany kontrolujících nemůže mít vliv na zákonnost (správnost a průkaznost) měření. Pořízení obrazových a zvukových záznamů je při posouzení konkrétní situace během kontroly na kontrolujících. Kontrolní měření tedy nebylo podle krajského soudu získáno nezákonným způsobem.

[5] Jde-li pak o výši pokuty, krajský soud uzavřel, že povinnost správního orgánu odůvodnit rozhodnutí nemůže být chápána dogmaticky a rozsah odůvodnění každé úvahy vztahující se k správnímu uvážení týkající se výše správního trestu nemusí být podán vyčerpávajícím způsobem vůči konečné výši uložené sankce. Pokuta ve výši 80 000 Kč je přiměřená jednání žalobkyně a zjištěným okolnostem případu. Správní orgány dostaly všem relevantním hlediskům při ukládání pokuty. Pokuta byla uložena ve spodní polovině zákonné sazby, závěry správních orgánů stran výše sankce jsou logicky odůvodněné a nepřesahují meze správního uvážení (výše sankce činí 1,6 % maximálního rozmezí pokuty).

pokračování

Krajský soud dodal, že žalobkyně nenavrhl moderaci uložené sankce ve smyslu § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s. ř. s

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Spor je podle ní vymezen otázkou, zda pro splnění podmínky předchozího projednání užití technických prostředků kontrolované osoby ve smyslu § 8 písm. e) kontrolního řádu postačí pouhá součinnost povinné osoby dle § 10 odst. 3 téhož zákona. Má za to, že byla uznána vinnou z přestupku v rozporu se zásadou *in dubio pro reo*, neboť správní orgány postavily své závěry na jediném důkazu (protokolu o kontrole), který je však nezákonným. Zákon totiž požaduje projednání s kontrolovanou osobou, nikoliv pouze konkludentní souhlas kontrole přítomných osob (v opačném případě by daná zákonná podmínka byla zcela beze smyslu). Povinná osoba ve smyslu kontrolního řádu je rozdílnou od osoby kontrolované. Není zřejmé, z čeho krajský soud dovodil, že povinné osoby byly oprávněny užití technických prostředků projednat. Kontrolující osoba navíc nijak neidentifikovala osoby kontrole přítomné. Tím je stěžovatelce fakticky znemožněn přezkum průběhu kontroly. Přítomné (povinné) osoby nebyly nijak poučeny ve vztahu k povinnosti předběžného projednání užití technických prostředků ani o úkonech, které po nich správní orgán požadoval. Veškeré úkony kontrolního měření provedly osoby povinné (čemuž svědčí použití trpného rodu v protokolu), a to o své vůli bez přítomnosti kontrolního orgánu. Z provedeného měření nelze usoudit nic ani na aplikaci metodologických odchylek daných několikaletým nakládáním uhlí.

[7] Stěžovatelka poukazuje též na nepřezkoumatelný záznam kontrolního měření v protokolu. Není zjištělné, za jakých okolností byly naměřeny konkrétní hodnoty (jaký byl stav vozidla před a po vážení, zda ve vyloženém vozidle neulpěla část nákladu, zda se na váze v daný moment nenacházel řidič vozidla či nějaký předmět). V důsledku nepoučení přítomných osob, jakým způsobem mají postupovat při měření, je nutno dospět k závěru, že nebyla dostatečně šetřena práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby. Stěžovatelka by neměla se závěry kontroly problém, pokud by měly správní orgány zpracovanou metodiku, nebo by přítomným osobám bylo uděleno poučení zajišťující správné a průkazné provedení konkrétních postupů. Oprávněnost svých pochyb spatřuje stěžovatelka v návaznosti na judikaturu i v tom, že o faktickém provedení úředního kontrolního měření a jemu předcházejících úkonech není v úředním záznamu ani protokolu nic. Stěžovatelka rovněž poukazuje na zjevnou nepřiměřenost trestu. Škoda spotřebiteli měla činit 209 Kč, žalovaná však k zanedbatelné výši škody vůbec nepřihlédla.

[8] Žalovaná se ztotožnila se závěry napadeného rozsudku a navrhla kasační stížnost zamítnout. K užití stěžovatelkou zmíněných prostředků došlo za přítomnosti řidiče a vedoucí uhelných skladů. V této souvislosti žalovaná poukazuje jednak na judikaturu, podle níž je prodávající povinen měřidlo předložit i kontrolním pracovníkům, a jednak na to, že podle § 3 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele má prodávající povinnost umožnit si zkontrolovat správnost údajů o hmotnosti. Kontrolní měření proběhlo v dané věci v souladu s právním předpisem, přičemž pořízený úřední záznam a protokol o kontrole dostatečně prokazují její průběh. Z úředního záznamu pak plyne, jaké osoby byly kontrole přítomny. Stěžovatelka byla řádně poučena v průběhu kontroly i správního řízení a nelze s ní souhlasit

ani v tom, že by nebyly zohledněny odchylky. Výše uložené pokuty byla také řádně odůvodněna, je přiměřená a odpovídá okolnostem případu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že kasační stížnost lze podat jen z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost podaná z jiných důvodů je nepřipustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Kasační stížnost (její část) je nepřipustná mimo jiné tehdy, pokud se kasační námitky míjí s rozhodovacími důvody napadeného rozhodnutí (usnesení NSS ze dne 21. 7. 2022, čj. 8 As 119/2022-19, bod 7, či ze dne 4. 3. 2004, čj. 1 Azs 23/2004-55). Rovněž je kasační stížnost (její část) nepřipustná tehdy, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[10] V návaznosti na výše uvedené je třeba označit za nepřipustnou tu část kasační argumentace, v níž stěžovatelka brojí proti výši uložené pokuty. V žalobě totiž v části týkající se „přísnosti uloženého správního trestu“ výhradně namítala, že správní orgány nepřihlédly k polehčující okolnosti spočívající v tom, že nebyla v posledních třech letech pravomocně trestána. K tomu již jen doplnila poznámku týkající se úvah žalované o nemožnosti spotřebitele přezkontrolovat množství dodaného uhlí (viz str. 6 žaloby). Výši uložené pokuty se krajský soud zabýval v bodech 51 a násl. napadeného rozsudku (mimo jiné uzavřel, že okolnost spočívající v netrestání v posledních 3 letech správní orgány zohlednily). Pokud nyní stěžovatelka v kasační stížnosti vytýká správním orgánům, že při ukládání sankce nepřihlédly k zanedbatelné výši škody, je zjevné, že se o přípustnou kasační námitku jednat nemůže.

[11] Podstata (přípustné) kasační argumentace stěžovatelky se v dané věci týká naplnění podmínky plynoucí z § 8 písm. e) kontrolního řádu, podle něhož *kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn ... užívat technických prostředků kontrolované osoby, a to po předchozím projednání s kontrolovanou osobou*.

[12] K aplikaci daného ustanovení v projednávané věci je třeba předně uvést, že se nelze ztotožnit se stěžovatelkou v tom, že by nebylo zřejmé, z čeho krajský soud odvodil, že přítomné (povinné) osoby byly oprávněny užití technických prostředků projednat. Podle Nejvyššího správního soudu požadavky judikatury na přezkoumatelnost napadený rozsudek splňuje (rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). Krajský soud především bodech 33-36 napadeného rozsudku předstřel dostatečné úvahy, na základě kterých lze dospět k tomu, proč považuje danou podmínku za naplněnou.

[13] Jde-li o samotné věcné posouzení, vychází stěžovatelka především z toho, že nelze zaměňovat osobu „povinnou“ a „kontrolovanou“, přičemž zdůrazňuje citovaný zákonný požadavek předchozího projednání užití technických prostředků s kontrolovanou osobou. V tomto směru lze stěžovatelce přisvědčit potud, že krajský soud, jde-li o žalobní námitku týkající se aplikace výše citovaného ustanovení, skutečně zmiňuje i institut „povinné osoby“ ve smyslu § 5 odst. 2 písm. e) kontrolního řádu. Za takové (povinné) osoby mimo jiné

pokračování

označuje řidiče vozidla a vedoucí uhelného skladu, z jejichž přítomnosti u kontroly vychází správní orgány i krajský soud. Je také pravdou, že krajský soud mimo jiné vyšel z toho, že uvedené osoby (jakožto povinné osoby ve smyslu zmíněného ustanovení) byly oprávněny projednat užití technických prostředků žalobkyně (bod 33 napadeného rozsudku). Toto východisko však není možné vykládat izolovaně bez zohlednění dalšího odůvodnění rozsudku tak, že by krajský soud ztotožnil osobu povinnou s osobou kontrolovanou. Jak totiž plyne především z bodu 35 napadeného rozsudku, zde krajský soud výslovně uzavřel (aniž by se o „osobách povinných“ jakkoliv zmiňoval), že řidič vozidla, který zboží na sjednané místo dodal a vydal inspektorům doklad, i vedoucí uhelného skladu přítomná v provozovně vzhledem k jejímu vystupování vůči kontrolujícím, jednaly v tomto směru za kontrolovanou osobu. Je sice pravdou, že i v některých dalších bodech relevantní části napadeného rozsudku jsou „osoby povinné“ zmíněny, nicméně nelze souhlasit s tím, že by krajský soud stěžovatelkou zdůrazňované a odlišované kategorie osob nepřípustně (nezákonně) zaměnil.

[14] Osobou povinnou ve smyslu § 5 odst. 2 písm. e) kontrolního řádu je *jiná osoba, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela*. Je tedy zřejmé, že tato definice dopadá na mnohem širší okruh osob, než jsou (v projednávaném případě) řidič vozidla rozvázející zboží a vedoucí uhelného skladu. Z odůvodnění napadeného rozsudku přitom rozhodně neplyne, že by krajský soud považoval za dostatečné projednání ve smyslu § 8 písm. e) kontrolního řádu ze strany jakékoliv osoby povinné či snad jakékoliv osoby kontrole přítomné. Zdůraznil naopak vystupování označených osob vůči kontrolujícím, resp. jejich přítomnost v provozovně. Jde tedy o skutečnosti, s nimiž normy soukromého práva spojují oprávnění jednat jménem podnikatele (viz např. § 430 odst. 2 občanského zákoníku). Nelze přitom vycházet z toho, že by kontrolovaná osoba (v případě právnické osoby prostřednictvím statutárního orgánu či člena takového orgánu) musela být vždy fyzicky přítomna provádění kontroly (např. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2015, čj. 7 As 160/2015-32, který se sice týkal předchozí úpravy, nicméně v tomto ohledu z něj lze i nadále vycházet). V návaznosti na shora uvedená východiska neobstojí ani argument stěžovatelky, podle níž pro naplnění podmínky dle § 8 písm. e) kontrolního řádu nepostačí konkludentní souhlas kontrole právě přítomných (povinných) osob. Vztah řidiče i vedoucí uhelných skladů ke stěžovateli totiž krajský soud hodnotil kvalitativně jinak; považoval je za osoby oprávněné za stěžovatelku jednat.

[15] S ohledem na výše uvedené tedy nelze přitakat stěžovateli, která se snaží zpochybnit zákonnost provedené kontroly (důkazu protokolem o kontrole) právě s odkazem na nesplnění podmínky plynoucí z citovaného § 8 písm. e) kontrolního řádu. V této souvislosti považuje navíc Nejvyšší správní soud za nutné zdůraznit, že stěžovatelka kromě zmíněného (formálního) pochybení ani v kasační stížnosti neuvádí nic bližšího k tomu, zda jmenované osoby vůbec neměly či ani nemohly být oprávněny za ni jednat (a proč), resp. z čeho dovozuje, že se jednalo o osoby odlišné, než které správní orgány označily a s nimiž v rámci kontroly jednaly. Nepoukazuje-li stěžovatelka nijak konkrétně (byť jen) na pochybnosti týkající se identity uvedených osob, resp. jejich oprávnění za stěžovatelku jednat, tím spíše nevidí Nejvyšší správní soud důvod k vyhovění kasační stížnosti a rušení napadeného rozsudku. Stejně tak je třeba označit za pouhou (nijak neodůvodněnou) spekulaci

stěžovatelky její tvrzení, že kontrolní měření prováděly samy povinné osoby bez účasti kontrolního orgánu. Zmiňuje-li pak stěžovatelka v této souvislosti v kasační stížnosti chybějící poučení právě ve vztahu k užití technických prostředků kontrolované osoby a naplnění předpokladu dle § 8 písm. e) kontrolního řádu, nezbyvá než k tomu uvést, že otázku nepoučení přítomných osob uplatnila v žalobě pouze ve vztahu k samotnému technickému postupu při měření, resp. okolnostem samotného měření, tedy bez vazby na naposledy zmíněné ustanovení, navíc v kasační stížnosti tuto otázku zmiňuje pouze obecně. Nejedná se tedy o kasační námitku, kterou by se mohl Nejvyšší správní soud zabývat (rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2023, čj. 8 As 163/2021-59, bod 25).

[16] Samostatnou část kasační stížnosti pak stěžovatelka věnuje otázce „přezkoumatelnosti kontrolního měření“. V této souvislosti poukazuje především na nedostatečné poučení osob přítomných měření, zpochybňuje jeho faktický průběh i skutečnosti (údaje) plynoucí z kontrolního protokolu a opětovně zmiňuje i chybějící metodiku žalované.

[17] Ve vztahu k této části kasační stížnosti nicméně považuje Nejvyšší správní soud za nutné poukázat na to, že krajský soud v napadeném rozsudku vedle vypořádání žalobních námitek týkajících se shora zmíněných otázek také výslovně uzavřel, že objektivizaci kontrolního měření lze dovodit též z tvrzení vedoucí uhelných skladů, k čemuž soud vedle odkazu na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí připojil úvahu (výpočet) týkající se množství natankovaného paliva do vozidla rozvážejícího zboží, jeho spotřeby a počtu najetých kilometrů (bod 40 napadeného rozsudku). Výslovně pak uzavřel, že ke zjištění existence rozdílu mezi deklarovanou a skutečnou hmotností by bylo možno dojít též úvahou z informací tvrzených vedoucí skladu o nepřevážení nákladního vozidla po jeho natankování (bod 41 rozsudku). Jinak řečeno, vedle skutečností (údajů) plynoucích z kontrolního měření, krajský soud přeměření „objektivizoval“ způsobem, který je na skutečnostech plynoucích z kontrolního přeměření nezávislý. Stěžovatelka však na tuto část odůvodnění napadeného rozsudku nijak nereaguje a opětovně pouze poukazuje na pochybení, k nimž podle ní mělo v rámci kontrolního přeměření dojít.

[18] Jak plyne z již existující judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, čj. 9 Azs 84/2016–22, body 11 až 14), tento soud není povinen vypořádat se s každou jednotlivou námitkou uvedenou v kasační stížnosti, pokud rozhodnutí krajského soudu ob stojí i pouze na důvodech, které stěžovatel v kasační stížnosti nenapadá. Aniž by se tedy Nejvyšší správní soud zabýval jednotlivými dílčími kasačními námitkami stěžovatelky týkajícími se tvrzené nepřezkoumatelnosti kontrolního měření a hodnotil jejich přípustnost či důvodnost, je s ohledem na výše uvedené zřejmé, že stěžovatelka nijak nezpochybňuje část odůvodnění napadeného rozsudku týkající se kontrolního měření, která je způsobilá obstát samostatně.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z přípustných kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

pokračování

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 28. května 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu