



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **SILMET Plus, s. r. o.**, se sídlem Na Flusárně 168, Příbram, zast. Mgr. Jiřím Kokešem, advokátem, se sídlem náměstí T. G. Masaryka 153, Příbram, proti žalované: **Česká obchodní inspekce, Ústřední inspektorát**, se sídlem Gorazdova 1969/24, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 7. 2024, č. j. 15 A 11/2024-34,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 2. 2024, č. j. ČOI 17011/24/O100/Be/Št, jímž bylo podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), změněno rozhodnutí České obchodní inspekce, inspektorátu Ústeckého a Libereckého (dále jen „inspektorát“), ze dne 29. 12. 2022, č. j. ČOI 152158/22/2400/0687/R/PL/St, kterým byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 500 000 Kč za přestupek dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o PHM“), a to tak, že byla ve výroku prvostupňového rozhodnutí slova „*pokuta ve výši 500 000 Kč (slovy: pět set tisíc korun českých)*“ nahrazena slovy „*pokuta ve výši 450 000 Kč (slovy: čtyři sta padesát tisíc korun českých)*“. Ve zbytku bylo rozhodnutí inspektorátu podle § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu žalovaným potvrzeno. Kontrolou inspektorátu u stěžovatele dne 5. 6. 2022 bylo zjištěno, že odebraný vzorek motorové nafty nevyhověl provedenému posouzení, a to v ukazateli jakosti „Oxidační stabilita NM“, jehož zjištěná hodnota činila 649 g/m³, oproti normou stanovené

maximální hodnotě 33 g/m³; ve zkoušeném ukazateli odebraný vzorek nevyhověl limitní hodnotě ČSN EN 590+A1:2018.

[2] V **žalobě** stěžovatel namítal že se tak stalo pouze v důsledku jeho omylu, uloženu pokutu ve výši 450 000 Kč označil za zjevně nepřiměřenou; navíc bylo možno uvažovat o upuštění od uložení správního trestu, tím se správní orgány nezabývaly, ačkoliv dle stěžovatele byly splněny podmínky pro aplikaci tohoto institutu. Dle stěžovatele závažnost spáchaného přestupku byla velmi nízká (až nulová), neboť nikomu nevznikla žádná škoda a nedošlo k poškození ani ohrožení veřejného zájmu; zároveň se jednalo o první podobné provinění stěžovatele, k němuž došlo omylem, resp. způsob jeho spáchání nebyl úmyslný ani zaviněný; nestanovil-li zákonodárce v § 8 odst. 3 písm. b) zákona o PHM spodní hranici sankce, která může být za protiprávní jednání uložena, zjevně tím chtěl vyjádřit, že mohou existovat i případy, které budou svou společenskou škodlivostí a polehčujícími okolnostmi natolik specifické, že bude možno dokonce i upustit od uložení pokuty. Stěžovatel se ohradil proti závěru žalované, že pokuta musela plnit represivní a preventivní funkci, a proto ji nebylo možno uložit v nižší než uložené výši. Takový závěr dle stěžovatele nemůže obstát jako věcně správný. U stěžovatele existovaly individuální skutkové okolnosti, které ospravedlňovaly uložení pokuty pouze v symbolické výši. Stěžovatel poukazuje na to, že se sám ke spáchání přestupku přiznal, napravil protiprávní stav, poskytl maximální možnou míru součinnosti při objasňování skutkového stavu, nejednal úmyslně, jednalo se o první podobné provinění, jednání stěžovatele bylo málo závažné, resp. ani nemohlo mít negativní dopad na zákazníky.

[3] Stěžovatel navrhl, aby soud (pokud neshledá důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí) ve smyslu § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), upustil od uložení trestu, neboť tento byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, nebo jej snížil v mezích zákonem dovolených, kdy takovéto rozhodnutí lze učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel žalovaný při vydávání napadeného rozhodnutí.

[4] **Krajský soud** předně neshledal důvodnou námitku, že se správní orgány možností upuštění od uložení správního trestu a otázkou nepřiměřenosti uložené pokuty dostatečně nezabývaly; odkázal na str. 2 až 6 napadeného rozhodnutí, z něhož vyplývá, že se žalovaná námitkami, které směřovaly právě do výše uložené pokuty, dostatečně zabývala; rovněž zdůvodnila, proč nebylo možno souhlasit s názorem stěžovatele, že byl následek zjištěného protiprávního jednání nulový, neboť se jednalo o přestupek ohrožovací – tj. za relevantní následek nebylo možno považovat jen průkazné zjištění reálného poškození vozidla v příčinné souvislosti s prodejem nafty s výrazně nevyhovující oxidační stabilitou, ale již samotný vznik rizika poškození vozu. Takové riziko pak dle žalované nepochybně nastalo, jelikož se jednalo o odběr vzorku motorové nafty z čerpací pistole, k němuž došlo v provozu na čerpací stanici stěžovatele (resp. při prodeji pohonné hmoty konečným uživatelům). Současně žalovaná konstatovala, že už prvostupňové rozhodnutí obsahovalo řádné zohlednění typové závažnosti daného přestupku, jak byla vyjádřena v rozpětí příslušné sazby pokuty, a dále i konkrétní úvahu stran jednání stěžovatele (tj. jeho individuální charakteristiku i širší okolnosti). Na základě vyhodnocení těchto informací žalovaná uzavřela o adekvátnosti uložení sankce, z čehož tedy *ipso facto* vyplynula nedůvodnost navrhovaného upuštění od uložení trestu. Žalovaná zároveň vzala jako mírně polehčující

pokračování

kritérium i průkazné aktivní kroky stěžovatele učiněné ke zjednáání nápravy, jak byly doloženy ve správním spisu (tj. odčerpání nádrže, odvoz nevyhovující nafty a odkalení nádrže). To poté v souhrnu vedlo žalovanou k závěru o adekvátnosti snížení původního výměru sankce o 50 000 Kč na novou částku pokuty ve výši 450 000 Kč, která dle názoru žalované lépe odpovídá konkrétním okolnostem projednávaného případu, přičemž je i nadále splněn účel sankce ve správním trestání.

[5] Krajský soud se dále zabýval námitkou nepřiměřenosti výše uložené pokuty, jakož i možností uvažovat o aplikaci institutu upuštění od uložení správního trestu. K tomu uvedl, že z odůvodnění rozhodnutí žalované ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím ohledně výše pokuty je zřejmé, že při určení její výše bylo přihlédnuto k povaze a závažnosti přestupku, významu právem chráněného zájmu, způsobu spáchání přestupku, jeho následku a ke zjištěným okolnostem, za nichž byl spáchán. Správní orgány tudíž odpovídajícím způsobem vyhodnotily kritéria, jichž se stěžovatel v žalobě značně obecným způsobem dovolával. Ve věci proto nelze shledat, že by nebyly dodrženy principy zákonnosti a individualizace trestu.

[6] Krajský soud nepřisvědčil stěžovateli, že závažnost spáchaného přestupku byla velmi nízká (až nulová), neboť nikomu nevznikla žádná škoda a nedošlo k poškození ani ohrožení veřejného zájmu. Poukázal na fakt, že se jednalo o ohrožovací přestupek, u něhož není rozhodné, zda v důsledku vytýkaného jednání byl některý spotřebitel skutečně poškozen; odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 1 As 237/2015-31, v němž bylo konstatováno: *„Materiální znak ohrožovacího správního deliktu spočívající ve společenské škodlivosti je naplněn již samotným vytvořením potenciálně nebezpečné situace, aniž by muselo dojít ke konkrétním škodlivým důsledkům. Součástí skutkové podstaty ohrožovacích deliktů totiž není následek v podobě zasažení do zákonem chráněných zájmů, nýbrž postačí pouhé jejich ohrožení.“* V jednání stěžovatele dle krajského soudu nepochybně lze spatřovat ohrožení zákonem chráněného zájmu, na což nemá vliv to, zda došlo k negativnímu ovlivnění určitého spotřebitele (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2023, č. j. 8 Afs 77/2020-30).

[7] K námitce, že se jednalo o první podobné provinění, že k němu došlo pouze omylem a že zde existovaly individuální skutkové okolnosti, které ospravedlňovaly uložení pokuty pouze v symbolické výši, krajský soud uvedl, že pokuta byla uložena při dolní hranici sazby, neboť podle § 8 odst. 3 písm. b) zákona o PHM lze za přestupek podle § 8 odst. 1 písm. a) téhož zákona uložit pokutu do 5 000 000 Kč. Pokuta uložená ve věci konkrétně ve výši 450 000 Kč tak představuje toliko 9 % horní hranice pokuty, a tudíž dle hodnocení soudu nemůže být považovaná za nepřiměřeně vysokou. Soud stěžovateli nepřisvědčil ani v prostém tvrzení, že legitimně očekával, že již samotné projednání věci před správními orgány postačí k nápravě. Krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že při posuzování výše pokuty musí správní orgán vycházet ze základních principů zákonnosti a individualizace sankce; z rozsudku NSS ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, současně vyplývá že mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Správní orgány dle krajského soudu ve svých rozhodnutích srozumitelně a jasně hodnotily polehčující a přitěžující okolnosti, které zohlednily právě při výměře pokuty uložené

stěžovateli. Krajský soud nepřisvědčil ani povšechné námitce, že jediným důvodem pro neuložení symbolické pokuty (popř. pro neupuštění od uložení trestu) byla skutečnost, že správní sankce musela plnit právě preventivní a represivní funkci, neboť toto prosté tvrzení neodpovídá komplexnímu hodnocení ve věci rozhodných okolností (zjištění) správními orgány, jak bylo přehledně popsáno v odůvodnění namítaných rozhodnutí.

[8] Krajský soud neshledal prostor pro uplatnění moderačního práva; zdůraznil závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, v němž bylo uvedeno, že „[n]a rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena.“ S přihlédnutím k charakteru přestupkového jednání spáchaného stěžovatelem a s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem řešené věci, které se podávají z obsahu správního spisu, krajský soud v návaznosti na výše popsaný právní rámec moderačního práva dospěl k závěru, že v projednávaném případě nedošlo k překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení ani ke zneužití tohoto institutu.

[9] V **kasací stížnosti** stěžovatel opakovaně namítá, že uložená pokuta ve výši 450 000 Kč je zcela zjevně nepřiměřená, přičemž lze uvažovat o aplikaci institutu upuštění od uložení správního trestu. Stěžovatel je přesvědčen, že krajský soud nepřihlédl ke všem okolnostem a namítanou možností upuštění od uložení správního trestu se dostatečně nezabýval; poukazuje na zákonné znění citovaného ustanovení zákona a tvrdí, že veškeré podmínky pro použití institutu upuštění od potrestání naplnil. Dle stěžovatele nemůže napadené rozhodnutí krajského soudu obstát jako správné.

[10] Stěžovatel opakovaně zmiňuje otázku závažnosti přestupku, tvrdí, že je velmi nízká, neboť je nutné přihlédnout k tomu, že nikomu nevznikla žádná škoda a že nedošlo k poškození ani ohrožení veřejného zájmu. Jelikož tedy nedošlo k žádné škodě a následek přestupku je nulový, je nutné posoudit závažnost údajného přestupku jako velice nízkou, až nulovou. Zároveň stěžovatel uvádí, že se jedná o jeho první podobné provinění. Ohledně okolností spáchání stěžovatel uvádí, že pokud došlo ke spáchání přestupku, tak k tomuto došlo pouze omylem, stěžovatel si je vědom svých povinností, ovšem považuje okolnosti daného případu za výrazně svědčící v jeho prospěch; i z tohoto důvodu má za to, že lze aplikovat § 43 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. K tomuto stěžovatel doplňuje, že ani nebyl shledán žádný negativní následek, jelikož nedošlo k žádné škodě a nebyl poškozen ani ohrožen veřejný zájem.

[11] Dle stěžovatele krajský soud pochybil, jestliže shledal naplnění podmínky závažnosti správního deliktu jen s poukazem na porušení povinnosti zásadního významu a ostatní kritéria nezohlednil. Hodnocení obecné a typové závažnosti spáchaného správního deliktu bylo namísto, krajský soud se však nijak nezabýval konkrétními okolnostmi jednání, které je stěžovateli vytýkáno a jež by dokazovalo ohrožení zákonem chráněného zájmu; s otázkou možné aplikace institutu upuštění od uložení správního trestu se krajský soud vypořádal nesprávně, a proto je jeho rozhodnutí věcně nesprávné a nezákonné.

pokračování

[12] Stěžovatel tvrdí, že krajský soud nesprávně uzavřel, že uložená pokuta je přiměřená. K tomuto stěžovatel opakovaně uvádí, že nesouhlasí s výší uložené pokuty, která dle stěžovatele nebyla uložena při samé spodní hranici zákonné sazby; v § 8 odst. 3 písm. b) zákona o pohonných hmotách není stanovena spodní hranice zákonného rozpětí, kdy tedy částka ve výši 450 000 Kč je nepřiměřeně vysoká vzhledem k tomu, že závažnost přestupku byla nepatrná až nulová, způsob spáchání rozhodně nebyl úmyslný a následek takového přestupku je nulový. Proto je stěžovatel přesvědčen, že uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká.

[13] Stěžovatel poukazuje na judikaturu k otázce moderace (viz rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82, rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23). Při posouzení otázky přiměřenosti uložené pokuty stěžovateli v nyní projednávaném případě má stěžovatel za to, že s ohledem na konkrétní okolnosti případu uvedené výše nelze uloženou pokutu považovat za přiměřenou a nelze se tedy ztotožnit s argumentací krajského soudu v tomto směru. Již jen z tohoto důvodu tedy nemůže napadené rozhodnutí obstát. Stěžovatel dále uvádí, že povaze typové závažnosti přestupků, za jejichž spáchání není stanovena sankce s pevnou spodní hranicí, se již vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-33, v němž uvedl: „*V nálezu ze dne 25. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, č. 22/2012 Sb., Ústavní soud konstatoval, že „ústavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit „nulovou“ hodnotu výměry sankce. Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce. Zákonodárce tedy tím, že nestanovil spodní hranici výše pokuty u předmětné skutkové podstaty, projevil vůli, aby v individuálních případech se zanedbatelnou společenskou nebezpečností a polehčujícími okolnostmi sankce ukládána nebyla, resp. aby byla ukládána sankce velmi nízká (k významu horní a zejména dolní hranice sankce u správních deliktů pro posuzování jejich minimální typové nebezpečnosti postačující pro postih viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 AfS 27/2008-46).“* Je tedy zjevné, že Nejvyšší správní soud vyjadřuje konstantně svůj názor i ve vztahu k typové závažnosti správního deliktu, u něhož nebyla stanovena spodní hranice sazby sankce, stejně jako k možnosti upuštění od potrestání či stanovení sankce velmi nízké, nikoliv pouze k deliktu, za nějž byla spodní hranice sazby sankce stanovena. Nestanovil-li zákonodárce v § 8 odst. 3 písm. b) zákona o pohonných hmotách u sankce její spodní hranici, která může být za toto protiprávní jednání uložena, zjevně tím chtěl vyjádřit, že mohou existovat i případy, které budou svou společenskou škodlivostí a polehčujícími okolnostmi tak specifické, že bude možno nejenže uložit pouze symbolickou pokutu za takové jednání, nýbrž dokonce bude možné od uložení pokuty upustit.

[14] Pokud žalovaná i krajský soud poukazují na to, že pokuta za spáchání přestupku musí plnit represivní a preventivní funkci, a proto nelze uložit pokutu za spáchání výše uvedeného přestupku v nižší než uložené výši, stěžovatel se s tímto argumentem neztotožňuje. Represivní a preventivní funkce totiž musí působit s ohledem na veškeré jedinečné okolnosti konkrétního případu adekvátně ve vztahu k materiální stránce spáchaného deliktu a případným přitěžujícím či polehčujícím okolnostem. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 4. 2006, č. j. 5 As 20/2005-66, „*každý trest musí také splňovat požadavky na přísnou individualizaci, správní sankci nevyjímaje. Institut přitěžujících i polehčujících*

okolností je jedním z prostředků individualizace trestu a jako takový tedy umožňuje soudci přihlídnout ke konkrétním okolnostem provádějícím spáchání přestupku. Při ukládání sankce je třeba dbát její přiměřenosti i z hlediska jejího účelu“. Nelze paušálně usuzovat, že každá uložená sankce musí působit generálně preventivně, ani že musí vždy citelně zasáhnout do majetkové sféry pachatele, neboť s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti daného případu může být materiální stránka správního deliktu natolik slabá (ve smyslu závažnosti) a mohou existovat takové polehčující okolnosti, že v dané věci se stane jednoznačně neadekvátním přístup ke stanovení výše sankce, který bude činit z pachatele takového správního deliktu exemplární případ (generální prevence) a současně citelně působit do jeho majetkové sféry z důvodu snahy o zamezení páchaní správních deliktů pachatelem do budoucna (represe). Stěžovatel je toho názoru, že v nyní projednávaném případě právě ony individuální skutkové okolnosti, které ospravedlňují uložení pokuty pouze v symbolické výši, existovaly. Z napadeného rozhodnutí dle stěžovatele vyplývá, že jediným důvodem pro neuložení symbolické pokuty, případně pro neupuštění od uložení trestu je skutečnost, že správní sankce musí plnit právě onu preventivní a represivní funkci, a to i přesto, že jednání stěžovatele nebylo nijak výjimečně závažné. Takovýto závěr však dle stěžovatele nemůže obstát a v dané věci byly splněny podmínky pro upuštění od uložení správního trestu, případně pro moderaci uložené pokuty. Jelikož ani žalovaná ani krajský soud nerozhodly o upuštění od uložení správního trestu ani o snížení uložené pokuty, nemůže napadené rozhodnutí obstát jako věcně správné, neboť je v rozporu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[15] Stěžovatel dále odkazuje na judikaturu NSS zabývající se hledisky, která musejí být brána v potaz při stanovení výše pokuty; je přesvědčen, že ani žalovaná, ani krajský soud se nezabývaly veškerými okolnostmi důležitými pro posouzení přiměřenosti uložené pokuty, kdy například vůbec nevzali v potaz osobní a majetkové poměry stěžovatele, skutečnost, zda vedl nebo mohl vést k obohacení stěžovatele, profesionální či odborný charakter stěžovatele. Z absence posouzení všech těchto kritérií vyplývá, že ani žalovaná ani krajský soud nemohly důkladně a dostatečně posoudit, zda pokuta uložená v tomto případě je přiměřená, či nikoli, kdy tedy již jen z tohoto důvodu nemůže napadené rozhodnutí krajského soudu obstát.

[16] Žalovaná **ve vyjádření** ke kasační stížnosti poukazuje na to, že stěžovatel opakovaně pléduje pro upuštění od postihu, přičemž uvádí v zásadě tutéž argumentaci jako ve správním řízení a v žalobě, na což již bylo reagováno v odůvodnění vydaných rozhodnutí žalované a ve vyjádření k žalobě, na které žalovaná odkazuje.

[17] Žalovaná nesdílí názor stěžovatele, že nebyl poškozen ani ohrožen veřejný zájem. Ve vydaných rozhodnutích, zejména v prvoinstančním (na něž odkazuje i rozsudek v bodu 29.), bylo zdůvodněno, že zvýšená hodnota oxidační stability (a zde šlo o enormní překročení limitu) s sebou nese riziko poškození vozidla. Přinejmenším nastalé ohrožení je u tohoto (ohrožovacího) přestupku průkazně dáno, na čemž právě stojí vydané rozhodnutí o sankci. Ostatně stěžovatel nemůže s jistotou tvrdit, že nikdo nebyl poškozen; nanejvýše si může být jist tím, že neobdržel v tomto směru žádnou reklamaci, což není totéž. Z textu napadeného rozsudku je pak rovněž patrné, že krajský soud přihlížel při posouzení možnosti upuštění o sankce či její soudcovské moderační nejen k typové závažnosti přestupku, ale i ke konkrétním charakteristikám posuzovaného případu; výtku stěžovatele s odkazem na rozsudek NSS č. j. 9 Afs 177/2020-48 se jeví být zcela nepřiléhavou.

pokračování

[18] K možnosti krajského soudu využít práva moderace žalovaná uvádí, že se jedná spíše o otázku výkladu náležité aplikace příslušných ustanovení soudního řádu správního jednotlivými instancemi soustavy správních soudů. Není tudíž na žalovaném správním orgánu, aby obhajoval rozhodnutí krajského soudu k takovéto moderaci nepřistoupit. Nicméně pokud je zde bernou mincí mj. výklad zákona podaný Nejvyšším správním soudem obsažený v jeho rozsudcích č. j. 1 Afs 1/2012-36 (o němž se opřel krajský soud v bodě 36. rozsudku) a č. j. 7 As 22/2012-23 (totéž v bodu 38), pak i dle názoru žalované ke snížení sankce krajským soudem v daném případě prostor nebyl. Stěžovatel nadále razí takový pohled na své jednání, že se jednalo o zcela nezávažné pochybení bez jakéhokoli dopadu na chráněný veřejný zájem, jemuž by po právu příslušel toliko symbolický postih. Pokud by tomu tak vskutku bylo, jistě by diskrepance mezi vyměřenou sankcí, jež nemá pouze symbolický ráz, a takovouto představou o náležitém postihu byla natolik velká, že by k moderaci byl dán důvod. Ovšem jak žalovaná, tak i krajský soud, takovýto bagatelizující pohled na význam zjištěného přestupku nesdílí. Žalovaná poukazuje na to, že stěžovatel v kasační stížnosti po novu uvádí i hlediska, která v žalobě nezmínil (ač jistě mohl, a pak by se k nim vyjádřila žalovaná i krajský soud), jako opomenutá správním orgánem i soudem. Žalovaná proto namítá procesní nepřipustnost námitky, pokud jde o namítané nezohlednění nově zmíněných obecných faktorů, a sice osobních a majetkových poměrů, profesionálního či odborného charakteru, obohacení pachatele deliktním skutkem či vlivu pochybení orgánů veřejné správy.

[19] Žalovaná neshledává dostatečné důvody ke zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[20] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích jejího rozsahu a z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil, neshledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Nejvyšší správní soud především připomíná, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví. Řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční, stěžovatel vymezuje rozsah přezkumu napadeného rozsudku a musí v kasační stížnosti přdestřít polemiku se závěry soudu, nikoli žalovaného. Z tohoto důvodu platí, že obsah a kvalita kasační stížnosti předurčuje rovněž kvalitu a obsah rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Povinností stěžovatele je sdělit, z jakých důvodů závěry krajského soudu považuje za nezákonné, nikoliv pouze vyjádřit s nimi obecný nesouhlas. Právě to však stěžovatel činí.

[22] Kasační stížnost stěžovatele je na samé hranici projednatelnosti. Podstatná část kasační stížnosti pouze opakuje žalobní námitky, aniž by reagovala na jejich vypořádání krajským soudem. Stěžovatel opakovaně uvádí, že s jednotlivými závěry krajského soudu nesouhlasí, neupřesňuje však, v čem konkrétně by měla spočívat jejich nezákonnost. Řízení o kasační stížnosti není pokračováním řízení o žalobě, ale je samostatným řízením o mimořádném opravném prostředku za procesní situace, kdy řízení před krajským soudem již bylo pravomocně skončeno. Nejvyšší správní soud přezkoumává především rozhodnutí a postup krajského soudu, stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci

zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (srov. např. rozsudky ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351, odst. 140, nebo ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 34/2012-64, odst. 21). V soudním řízení správním vymezuje hranice soudního přezkumu žalobce, resp. stěžovatel. Soud není povinen ani oprávněn nahrazovat jeho projev vůle, domýšlet za něj argumenty a vyhledávat na jeho místě možné vady napadeného správního či soudního rozhodnutí, není-li k jejich přezkumu vázán z úřední povinnosti (viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Smyslem soudního přezkumu není znovu podrobně opakovat argumentaci, která již zazněla v předchozích fázích řízení (srov. např. rozsudky NSS ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 Afs 209/2017-44, či ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 168/2018-25).

[23] Nejvyšší správní soud současně podotýká, že nepřipustné jsou takové námitky, které stěžovatel neuplatnil již v žalobě, ač tak učinit mohl, a poprvé je uplatňuje až v kasační stížnosti. Nemohl-li krajský soud na námitky stěžovatele (nezohlednění osobních a majetkových poměrů, profesionálního či odborného charakteru, obohacení pachatele deliktním skutkem či vlivu pochybení orgánů veřejné správy) reagovat, nemůže se jimi zabývat ani kasační soud (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[24] Stěžovatel opakovaně namítá nepřiměřenost uložené pokuty a domáhá se upuštění od potrestání. Tímto směrem vede svoji argumentaci již počínaje správním řízením, potažmo v žalobě. Žalovaná, jakož i krajský soud tyto námitky stěžovatele dostatečně podrobně a přezkoumatelným způsobem vypořádaly. Proti jejich argumentaci stěžovatel nestaví žádný konkurenční právní názor, ale opakovaný prostý nesouhlas. Ze správního spisu vyplývají relevantní skutková zjištění; žalovaná se dostatečně zabývala způsobem spáchání daného přestupku a jeho závažností, jakož i polehčujícími okolnostmi. Její závěr, že uložená pokuta není nepřiměřená, neboť byla uložena při spodní hranici zákonem stanoveného rozpětí (až 5 mil. Kč), přičemž současně byla pokuta uložena v takové výši, aby byla znatelná v majetkové sféře stěžovatele, tedy byla nikoliv zanedbatelná a tím plnila svoji represivní a preventivní funkci, má dostatečnou oporu ve zjištěném skutkovém stavu, právní úpravě i relevantní judikatuře. Nutno podotknout, že stěžovatel v žalobě obecně tvrdil, že nebyly zohledněny všechny konkrétní okolnosti, nicméně již neuvedl, které jiné než žalovanou posouzené konkrétní okolnosti, měly být opomenuty. Není úlohou krajského soudu možnou argumentaci za stěžovatele domýšlet.

[25] Nejvyšší správní soud neshledal, že by nebyly dodrženy principy zákonnosti a individualizace trestu, což stěžovatel s odkazem na různou judikaturu namítá. Postup žalované, potažmo krajského soudu není s judikaturou, na kterou odkazuje stěžovatel, v rozporu. Žalovaná přihlížela jak k závažnosti přestupku, následkům protiprávního jednání, tak také k osobě pachatele.

[26] Podstatou a smyslem přestupku dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o PHM je potřeba postihu aktuálního prodeje nejakostní pohonné hmoty (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 323/2017-32). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 4. 2017, č. j. 1 As 163/2016-76), mimo jiné uvedl: *„Distribuce pohonných hmot koncovým spotřebitelům jakožto látek potenciálně nebezpečných z důvodu jejich hořlavosti a dalších rizik pro životní prostředí i majetek či zdraví osob je spojena s řadou přísných pravidel, která mají za cíl eliminaci těchto významných rizik. Tato regulace je legitimní a žádoucí i*

pokračování

vzhledem k tomu, že koneční spotřebitelé nemají žádnou možnost, jak kvalitu prodáváných pohonných hmot posoudit, a musejí se zcela spoléhat na to, že regulační orgány zajistí, aby byly v distribuční síti prodávány pouze kvalitní a nezávadné pohonné hmoty. Závažnosti případných následků porušení povinností provozovatelů čerpacích stanic pak odpovídá jednak konstrukce objektivní odpovědnosti těchto osob za správní delikty a úzce vymezený liberační důvod, jednak i výše zákonných sazeb sankcí.“

[27] Odpovědnost za přestupek dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o PHM je objektivní; správní orgány nejsou povinny prokazovat zavinění ani to, v jaké fázi dodavatelsko-odběratelského řetězce došlo ke zjištěnému pochybení; musí prokázat pouze prodej nebo výdej pohonné hmoty nesplňující zákonné požadavky. To v daném případě žalovaná splnila; shromáždila řadu vyhodnocených laboratorních vzorků, všechny důkazní prostředky byly stěžovateli předloženy a mohl se s nimi seznámit.

[28] Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem konstatuje, že žalovaná nepochybně, kvalifikovala-li přestupek jako středně závažný; nelze přisvědčit stěžovateli, že následek přestupku je nulový. V důsledku prodeje nejakostní motorové nafty mohla být spotřebitelům způsobena škoda, neboť je obecně známou skutečností, že nekvalitní palivo (zde oxidační stabilita motorové nafty činila hodnotu 649 g/m³, oproti normou stanovené maximální hodnotě 33 g/m³) může mj. způsobit poškození motoru vozidla; nelze přitom a priori tvrdit, že skutečně se tak nemohlo i stát. Při určení následku protiprávního jednání vycházely správní orgány ze skutečnosti, že se jednalo o přestupek ohrožovací, kde vznik materiální újmy (např. škody na vozidlech či na životním prostředí) nebyl nutným předpokladem naplnění jeho skutkové podstaty. V neprospěch stěžovatele byla stran jakosti motorové nafty hodnocena velmi výrazná odchylka oxidační stability motorové nafty od normou stanoveného maximálního limitu (závažnost přestupku); ve prospěch stěžovatele byla hodnocena skutečnost, že dosud nebyl za prodej pohonných hmot neodpovídajících předepsané jakosti ze strany žalované sankcionován, že nevyhovující výsledek byl zjištěn pouze v jednom sledovaném parametru posuzované pohonné hmoty a že stěžovatel provedl průkazné aktivní kroky ke zjednání nápravy (ke spáchání přestupku se přiznal, napravil protiprávní stav, a tudíž byl ve věci součinný).

[29] Z napadeného rozhodnutí žalované dle Nejvyššího správního soudu rozhodně nevyplývá, že jediným důvodem pro neuložení symbolické pokuty, případně pro neupuštění od uložení trestu je skutečnost, že správní sankce musí plnit právě onu preventivní a represivní funkci, a to i přesto, že jednání stěžovatele nebylo nijak výjimečně závažné. Stěžovatel vytrhuje části odůvodnění z celkového kontextu hodnocení správních orgánů a tyto následně vykládá zjednodušujícím způsobem, neodpovídajícím úplnému obsahu odůvodnění namítaných rozhodnutí. Žalovaná podrobně hodnotila naplnění zákonných kritérií, přihlížela k okolnostem ve prospěch i v neprospěch stěžovatele. K odůvodnění pokuty uvedla, že ji uložila při spodní hranici zákonného rozpětí (pokutu lze uložit až do výše 5 mil Kč), současně však pokutu ukládá také ve výši, aby byla znatelná v majetkové sféře stěžovatele (s ohledem na počet provozovaných čerpacích stanic stěžovatele), tedy byla nikoli zanedbatelná a plnila tím svoji úlohu: na jedné straně preventivní a výchovnou funkci, na straně druhé funkci represivní. Žalovaná výši pokuty odůvodnila především výší zjištěné odchylky; současně poukázala na příklady uložených pokut v jiných obdobných případech, přičemž z rozhodovací praxe nikterak nevybočila.

[30] Z ustálené judikatury vyplývá, že při posuzování výše pokuty musí správní orgán vycházet ze základních principů zákonnosti a individualizace sankce. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 As 32/2007-48, mimo jiné uvedl: *„Ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon vymezuje. Správní orgán přitom dbá na přiměřenost sankce z hlediska jejího účelu. Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že se správní orgán musí důsledně řídit pravidly pro ukládání sankcí, která jsou obsažena v obecné i zvláštní části přestupkového zákona. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu. Správní orgán je proto povinen zabývat se jednotlivými kritérii pro stanovení sankce, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a v souladu s pravidly logického usuzování, dospět k rozhodnutí o druhu a výměře sankce. Vzhledem k tomu, že je nezbytné, aby správní uvážení bylo přezkoumatelné soudem a současně i srozumitelné účastníkům řízení, musí pak být tento postup objasněn v odůvodnění rozhodnutí.“* V rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, Nejvyšší správní soud konstatoval: *„Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán.“* Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaná, potažmo krajský soud při posouzení věci postupovaly zcela v souladu s judikaturou.

[31] V podstatě jedinou kasační námitkou směřující k postupu krajského soudu je neuplatnění moderačního oprávnění. Nutno zdůraznit, že smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23). Moderační právo soudu, tj. možnost upuštění od potrestání či snížení postihu má proto místo toliko tam, jak sám zákon stanoví, kde jde o případ zjevné nepřiměřenosti. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 122/2017-28). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, mimo jiné dovodil, že pokutu uloženou na samé dolní hranici zákonné sazby zpravidla nebude možné za zjevně nepřiměřenou považovat (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 122/2017-28).

[32] Stěžovatel v kasační stížnosti cituje judikaturu, nicméně právě v jejích intencích krajský soud postupoval; stěžovatel netvrdí, v čem byl jeho postup s citovanou judikaturou rozporný. Stěžovatel poukazuje např. na rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2006, č. j. 5 As 20/2005-66, dle kterého *„každý trest musí také splňovat požadavky na přísnou individualizaci, správní sankci nevyjímaje. Institut přitěžujících i polehčujících okolností je jedním z prostředků individualizace trestu a jako takový tedy umožňuje soudci přihlídnout ke konkrétním okolnostem provádějícím spáchání přestupku. Při ukládání sankce je třeba dbát její přiměřenosti i z hlediska jejího účelu“*. Krajský soud při posuzování věci z rámce výše uvedeného nevybočil. Při

pokračování

moderaci trestu soud postupuje obdobně jako správní orgán; je nadán vlastním uvážením, a může tak zasáhnout do výše trestu. Tím, že trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje soud závěr správního orgánu o tom, že stěžovatel porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává svou zvláštní zákonnou pravomoc snížit sankci uloženou ve správním řízení nebo od ní plně upustit. Pokud soud k moderaci trestu za správní delikt přistoupí, je povinen též odůvodnit, v čem spatřuje zjevnou nepřiměřenost trestu a na základě jakých kritérií dospěl k jím stanovené výši trestu. V případě stěžovatele však krajský soud zjevnou nepřiměřenost trestu neshledal, proto k moderaci nepřistoupil. Nejvyšší správní soud neshledal v postupu krajského soudu nic, co by mu mohl vyčítat. Stěžovatel v kasační stížnosti pouze opakovaně konstatuje, že uloženou pokutu nelze považovat za přiměřenou a nelze se tedy ztotožnit s argumentací krajského soudu v tomto směru. V čem ji má za zjevně nepřiměřenou, a proč a v čem se s argumentací krajského soudu neztotožňuje, však neuvádí.

[33] Stěžovatel závěrem odkazuje na judikaturu, z níž nepřímou dovozuje, že nestanovil-li zákonodárce v § 8 odst. 3 písm. b) zákona o pohonných hmotách u sankce její spodní hranici, která může být za toto protiprávní jednání uložena, zjevně tím chtěl vyjádřit, že mohou existovat i případy, které budou svou společenskou škodlivostí a polehčujícími okolnostmi tak specifické, že bude možno nejenže uložit pouze symbolickou pokutu za takové jednání, nýbrž dokonce bude možné od uložení pokuty upustit. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, co z uvedeného stěžovatel dovozuje. Jak již bylo uvedeno výše, krajský soud neshledal důvod pro moderaci, neboť zjevnou nepřiměřenost uložené pokuty neshledal. Skutečnost, zda zákon stanoví, či nestanoví spodní hranici pro uložení pokuty, je pro závěr o tom, zda pokuta byla či nebyla uložena v daném případě stěžovateli ve zjevně nepřiměřené výši, zcela irelevantní. Z textu napadeného rozsudku je patrné, že krajský soud přihlížel při posouzení možnosti upuštění o sankce či její soudcovské moderece nejen k typové závažnosti přestupku, ale i ke konkrétním charakteristikám posuzovaného případu.

[34] Závěrem Nejvyšší správní soud nepopírá, že provozovatelé čerpacích stanic zpravidla nejsou výrobci pohonných hmot, to však neznamená, že by kvalitu pohonných hmot nemohli ovlivnit. Právě oni totiž mohou a musí udržovat svá technická zařízení v bezvadném stavu, vybírat si pouze dodavatele pohonných hmot, kteří jsou schopni dodávat tato paliva v kvalitě vyžadované právními předpisy, a ověřovat a kontrolovat, zda jimi prodávané pohonné hmoty těmito kritériím vyhovují. Provozovatelé čerpacích stanic pak nesou i riziko spojené s případným porušením povinností ze strany jejich dodavatelů. Ošetření tohoto rizika je věcí smluvních vztahů mezi provozovateli čerpacích stanic a jejich dodavateli. Prostředky, kterými provozovatelé čerpacích stanic zajistí, aby jimi prodávané pohonné hmoty vyhovovaly předpisům, jsou ponechány na jejich úvaze. Pokud se však chtějí liberovat v případě zjištění, že jimi nabízené pohonné hmoty jsou závadné, musejí prokázat, že provedli veškerá technicky možná opatření vhodná k zabránění tomuto protiprávnímu stavu. Důkazní břemeno k prokázání opatření ke sledování kvality pohonných hmot během jejich skladování a prodeje přitom spočívá prodejci pohonných hmot (srov. rozsudky NSS č. j. 4 As 123/2014-33, č. j. 8 As 140/2016-63 nebo č. j. 6 As 250/2014-35).

[35] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle §110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[36] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalované, které by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec správní činnosti nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 11. dubna 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu