



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **AHOLD Czech Republic, a. s.**, zastoupeného JUDr. Sásou Navrátilovou, advokátkou se sídlem Zatloukalova 35, Brno, proti žalovanému: **Česká obchodní inspekce**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, proti rozhodnutí ústředního ředitele České obchodní inspekce ze dne 21. 11. 2005, č. j. 8723/3000/2004/2005/Kr/Št, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2007, č. j. 8 Ca 24/2006 - 69,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2007, č. j. 8 Ca 24/2006 - 69, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ústředního ředitele České obchodní inspekce ze dne 21. 11. 2005, č. j. 8723/3000/2004/2005/Kr/Št (poznámka NSS: v rozsudku je v záhlaví i v odůvodnění uvedeno nesprávné č. 8723/3000/2004/2005/Kr/Br/Št). Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí ředitele inspektorátu České obchodní inspekce Jihomoravského a Zlínského ze dne 17. 8. 2005, čj. II.29/30/05, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Uvedeným rozhodnutím byla stěžovateli uložena podle § 24 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění účinném do 31. 12. 2005 (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“) pokuta ve výši 400 000 Kč za porušení právních povinností stanovených v § 3 písm. c), § 8 odst. 1, § 11, § 12 odst. 1, § 13, § 16 odst. 1 a § 18 odst. 1 citovaného zákona, kterých se stěžovatel dopustil tím, že při kontrolách ve dnech 28. a

29. 12. 2004, 6., 7. a 12. 1. 2005 v provozovnách v N., M., P., K., V., P., D. a K.: předražil kontrolní nákup, uvedl u výrobků nepřesné či nepravdivé údaje o úrovni nákupních podmínek, písemné informace u výrobků byly uvedeny pouze v cizím jazyce bez překladu do jazyka českého, neinformoval spotřebitele o cenách platných v okamžiku nabídky, uvedl nesprávnou měrnou cenu u výrobků, neinformoval řádně spotřebitele o rozsahu poskytnuté záruky a o peněžní částce za výkup vratných zálohovaných obalů a vydal doklad o nákupu, který neobsahoval veškeré předepsané náležitosti. Městský soud žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že žalovaný dostatečným způsobem zjistil skutečný stav věci a správní delikt byl jednoznačně specifikován v odůvodnění správního rozhodnutí.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Po rekapitulaci skutkového stavu pak uvádí, že v odůvodnění napadeného rozsudku jsou obsaženy závěry neodůvodněné a vzájemně si odporující, jakož i závěry nevycházející z provedeného dokazování. Z toho důvodu je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný. Navíc se soud neřídil § 157 odst. 2 občanského soudního řádu, § 64 s. ř. s. Městský soud se nevypořádal s argumentem stěžovatele, že správní orgán prvního stupně postupoval nesprávně, když spojil řízení o více zcela odlišných a vzájemně naprosto nesouvisejících údajných porušeních povinností stěžovatele, ačkoliv k takovému spojení věcí nebyly splněny podmínky. Spojení věcí bylo podle § 7 odst. 3 v rozhodné době účinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále též „správní řád“), možné pouze v případě, bylo-li místně příslušných několik správních orgánů. V takovém případě pak koná řízení správní orgán, který řízení zahájil první, pokud se příslušné orgány nedohodly jinak. Odůvodnění rozsudku k této námitce považuje stěžovatel za nepochopitelné, zmatečné a nepřezkoumatelné. Shodný názor má i pokud jde o jeho námitku, že v důsledku nezákonného spojení nemůže uplatnit regresní postih na svých zaměstnancích, kteří se měli dopustit porušení podle zákona o ochraně spotřebitele, ani proti obchodním partnerům. Stěžovatel v daném řízení nenavrhoval řešit otázku, zda může uplatnit regresní postih (jak nesprávně uzavřel městský soud), nýbrž konstatoval, že došlo k nezákonnému spojení věcí, a tedy k nemožnosti uplatnění regresního postihu, neboť za takového stavu nelze zcela jednoznačně určit podíl odpovědnosti konkrétního zaměstnance či dodavatele za škodu spočívající v uložení pokuty ve výši 400 000 Kč. Domnívá se také, že správní rozhodnutí, kterým byla za několik skutků udělena jedna sankce, je nepřezkoumatelné, neboť není zřejmé jaká konkrétní sankce se vztahuje ke konkrétnímu provinění. Takové rozhodnutí nemá preventivní ani výchovný charakter.

Stěžovatel má dále zato, že byla porušena presumpce neviny a právo na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Ústřední ředitel České obchodní inspekce ing. Jiří Pěkný se totiž v článku „Řetězce chybovaly, přijde trest“ na zpravodajském portálu iDNES ze dne 23. 2. 2005 vyjadřoval k výši pokut a k tomu, které obchodní řetězce byly postihnuty. V té době ovšem ještě nebylo dokončeno ani samotné šetření ani nebylo zahájeno správní řízení. Tím ústřední ředitel dopředu ovlivnil své podřízené a ukázal jim směr, jak mají postupovat. Stěžovatel považuje za nepřípustné, aby v právním státě vedoucí úředník správního orgánu oznamoval předem výsledky správního řízení, které doposud neproběhlo. Z toho stěžovatel dovozuje, že pokuta ve výši 400 000 Kč byla odplatou obchodním řetězcům, určenou ústředním ředitelem. To potvrzuje i vyjádření ústředního ředitele v článku „Chceme vychovávat, ne ruinit“ uveřejněném na

internetu (www.businessinfo.cz) dne 12. 12. 2006, který na otázku: „Jaká je průměrná výše pokuty udělená obchodní inspekci?“, odpověděl: „Musíme rozlišovat, o jaký přestupek se jedná. Česká obchodní inspekce kontroluje velké množství zákonů. A podle druhu prohřešku se dává pokuta. Například za pár chybějících cenovek se dává symbolický postih 500 korun. Pokud zjistíme, že výrobce vyrábí nebo dovozce dováží výrobek, který může způsobit úraz nebo úmrtí, tak postih je několikasettisícový.“ Stěžovatel proto požaduje, aby si soud vyžádal od žalovaného přehled udělených pokut za období roku 2004 a 2005, tak aby bylo možné prokázat, že o výši pokut bylo rozhodnuto dříve, než proběhlo správní řízení.

Část odůvodnění napadeného rozsudku, kde městský soud dochází k závěru o nesrozumitelnosti žalobní námitky pro nedostatek důvodů, považuje stěžovatel za zmatečnou. Námitka totiž může být pouze nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Navíc stěžovatel nepovažuje svoji námitku za neodůvodněnou, neboť je v ní jednoznačně uvedeno, že bylo správní rozhodnutí vydáno v rozporu s § 3 odst. 4 správního řádu a § 32 odst. 1 a § 46 tohoto zákona. Městský soud se nevypořádal ani s námitkou, že v napadeném rozhodnutí není jednoznačně identifikováno údajné jednání stěžovatele. Ve výroku správního rozhodnutí nejsou jednoznačně specifikovány správní delikty (rozsah a skutková vymezení), kterých se měl stěžovatel dopustit, neboť není zřejmé konkrétně co, kdy a kde měl spáchat. Pokud tyto skutečnosti vyplývají z odůvodnění, popsanou nezákonnost to neodstraňuje. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i žalovaného jsou ve výrokové části nejasná a nepřezkoumatelná, neboť z výrokové části uvedených rozhodnutí nevyplývá, proč a zač byla stěžovateli uložena pokuta.

Stěžovatel poukazuje na zákon č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“), a na něj navazující ustanovení § 5 odst. 3 vyhlášky Ministerstva financí č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách, jakož i na rozhodnutí Ministerstva financí čj. 16/3999/2004/1138 a č. j. 16/50690/2004/1156, která obsahují tzv. autentický výklad citovaného zákona a vyhlášky, neboť jej podává orgán, který takový předpis vydal. Je logické, že orgán, který vydá nějaký právní předpis, je sám tím nejpovolanějším k výkladu jeho neurčitých pojmů, neboť se dá předpokládat, že nejlépe ví, co měl danými výrazy konkrétně na mysli. Ministerstvo financí v uvedených rozhodnutích jednoznačně (a nikoliv okrajově, jak namítá žalovaný) potvrdilo, že čtecí cenová zařízení jsou dostatečným způsobem označení zboží cenou, které vyhovuje cenovým předpisům. Stěžovatel je uvedenými rozhodnutími vázán (ohledně sporů, jichž se týkaly) a má právo předpokládat, že obdobné spory budou řešeny obdobným způsobem. Situace, kdy žalovaný přijde se zcela opačným názorem a nehodlá akceptovat stanovisko ústředního orgánu státní správy, navozuje stav závažné právní nejistoty, kterou považuje za zcela nežádoucí i Ústavní soud. Stěžovatel tedy nemůže být postihován za to, že v dobré víře jednal přesně dle závazného výkladu a instrukcí ústředního orgánu státní správy – Ministerstva financí. Stěžovatel také nemůže být postihován v případech, kdy jeho právní povinnosti nejsou zcela jednoznačně stanoveny zákonem a zejména tehdy, když se řídil závazným výkladem Ministerstva financí. Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem městského soudu ohledně námitky porušení zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Podotýká, že původní rozhodnutí o uložení pokuty bylo žalovaným zrušeno, neboť stěžovatel nebyl seznámen s obsahem protokolu o kontrole a nebyl mu předán jeho stejnopis. Takové pochybení pak není možné odstranit prostým dodatečným zasláním oznámení o provedení kontroly s více než půlročním

zpožděním. S ohledem na výše uvedené navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud zrušil předmětný rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření s kasační stížností nesouhlasí a rozsudek městského soudu považuje za přesný, srozumitelný a přezkoumatelný. Odkazuje na své vyjádření k žalobě a dodává, že je to právě stěžovatel, který důkazy chybně až účelově vykládá (zejm. pokud jde o rozhodnutí Ministerstva financí, článek v tisku apod.). Poukazuje také na to, že po ukončení kontroly je vždy jedno vyhotovení kontrolního protokolu ponecháno v kontrolované provozovně. Proto navrhuje, aby kasační stížnost byla Nejvyšším správním soudem v plném rozsahu zamítnuta.

Stěžovatel podáním ze dne 3. 3. 2008 svoji kasační stížnost doplnil. Poukázal na to, že správní orgán pochybil, pokud v dané věci spojil řízení o více nesouvisejících pochybeních stěžovatele, neboť se nejednalo o pozitivní kompetenční konflikt. Ke každému údajnému správnímu deliktu byl příslušný konkrétní inspektorát České obchodní inspekce, a to podle místa spáchání správního deliktu – nikoli podnikatelské činnosti stěžovatele. Správní řízení se totiž podnikatelské činnosti stěžovatele netýká. Analogicky poukazuje na § 55 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Podmínky pro spojení věcí tak dány nebyly. Opět upozornil na nemožnost vymáhat náhradu škody po svých zaměstnancích či dodavatelích, neboť škoda, kterou způsobila konkrétní osoba nebude vypočitatelná. Výši uložené pokuty pak považuje za rozpornou s § 4 odst. 1 správního řádu. Nesouhlasí s tím, že finanční postih musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, neboť takový názor je v rozporu se zásadami právního státu. Nelze připustit, aby za stejné delikty byly ukládány různé sankce. Navíc porušení se dopustily fyzické osoby, pro které by náhrada škody způsobené tak vysokou pokutou byla nepřiměřeným zásahem do jejich majetkové sféry. Zdůrazňuje, že maloobchodní řetězce měly být potrestány na politickou objednávku, což plyne z vyjádření ředitele Ing. Pěkného, neboť po tomto vyjádření došlo k několikanásobnému zvýšení pokut ukládaných řetězcům (před vyjádřením byly výše pokut do 20 000 Kč, zatímco po vyjádření se vyšplhaly do řádů statisíců i milionů korun českých a nyní se opět dostávají do maximální výše 20 000 Kč).

Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (*nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*), v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (*vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost*) a v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (*nepřezkoumatelnost 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*).

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkami kasační stížnosti označujícími soudní rozhodnutí za nepřezkoumatelné; pakliže by totiž rozhodnutí městského soudu nebylo lze plně přezkoumat, nebylo by ani možno v plné míře vážit další uplatněné námitky.

K institutu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v řadě svých rozhodnutí, viz např. rozsudek ze dne 31. 5. 2007, č. j. 2 Afs 105/2006 - 90 (www.nssoud.cz), kde poukázal na konstantní judikaturu Ústavního soudu (např. náleze ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, či ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 citované sbírky) i Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, zveřejněný pod č. 589/2005 Sb. NSS; nebo rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52; oba též dostupné na www.nssoud.cz), která zakotvuje povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodňovat. Z odůvodnění pak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelným, neboť by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces. Při hodnocení důvodnosti námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu se tedy zdejší soud zaměřil na otázku, zda je z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, proč městský soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele a proč jeho námitky pokládá za liché, mylné nebo vyvrácené.

Městský soud nepochybil, pokud se podrobněji nezabýval námitkou stěžovatele směřující proti porušení některých ustanovení správního řádu (§ 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 46), neboť stěžovatel tvrzená porušení v žalobě blíže nekonkretizoval. Povinnou náležitostí žaloby jsou totiž podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tzv. žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. V souzeném případě stěžovatel nedostatečně vymezil žalobní bod, neboť pouze poukázal na porušení zákona, aniž by popsal, jak k tomuto porušení došlo. K požadavkům na žalobní body se Nejvyšší správní soud již mnohokrát vyjádřil; z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, zveřejněného pod č. 835/2006 Sb. NSS, plyne, že žalobce je povinen vylíčit jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. V daném případě tedy žalobní bod skutečně nebyl řádně vymezen.

Poukazuje-li stěžovatel na část odůvodnění rozsudku městského soudu, kde má být učiněn závěr o nesrozumitelnosti žalobní námitky pro nedostatek důvodů, tak taková část se v napadeném rozsudku vůbec nenachází a zdejší soud se proto tímto tvrzením zabývat nemohl.

Není také pravdou, že se městský soud nevypořádal s námitkou, dle které jsou rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i žalovaného ve výrokové části nejasná a

nepřezkoumatelná, neboť z výrokové části uvedených rozhodnutí nevyplývá, proč a zač (za jaký skutek) je stěžovateli uložena pokuta. Naopak, městský soud se touto námitkou podrobně zabýval, přičemž na str. 6 rozsudku poukázal na to, že není sporu o absenci popisu skutkového stavu ve výroku správního rozhodnutí, avšak podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (poukázal na rozsudek ze dne 14. 12. 2006, č. j. 7 As 11/2006 - 92) tato skutečnost nezpůsobuje nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nesrozumitelnost. Soud je pak povinen posoudit, zda takové porušení ustanovení o řízení mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé; tak tomu zpravidla nebude, je-li skutek, odpovídajícím způsobem popsán v odůvodnění. V daném případě městský soud podle popsaného názoru Nejvyššího správního soudu shledal, že porušení § 47 odst. 2 správního řádu nezpůsobuje nepřezkoumatelnost ani nezákonnost, neboť skutky, v nichž jsou spatřovány správní delikty, jsou řádně popsány v odůvodnění rozhodnutí a to jak z hlediska časového a místního, tak z hlediska způsobu spáchání. Se žalobní námitkou se tedy městský soud řádně vypořádal, a jeho rozsudek nedostatkem důvodů netrpí. Otázka, zda toto vypořádání odpovídá zákonu, je otázkou jinou, řešenou níže.

Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že se městský soud nevypořádal srozumitelně s námitkou, že řízení v prvním stupni provedl jediný krajský inspektorát České obchodní inspekce, ač se jednalo o provozovny, které se nacházely na území i dalších krajů. Městský soud se touto námitkou zabýval na str. 5 svého rozsudku, kde poukázal na § 7 odst. 1 správního řádu a zdůraznil, že stěžovatel má své sídlo v Brně (tedy v Jihomoravském kraji) a byť má své provozovny i v jiných krajích, řídí a organizuje svoje podnikání z místa, jež leží v obvodu České obchodní inspekce, inspektorátu Jihomoravského a Zlínského, který také řízení provedl. Ani tato námitka tedy nebyla shledána důvodnou.

Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost není rozsudek městského soudu ani v části týkající se vypořádání se se stěžovatelovou námitkou ohledně nezákonného spojení více věcí a nemožnosti uplatnit regresní postih na zaměstnancích a dodavatelích. Městský soud jasně uvedl, že tuto námitku neshledává důvodnou, přičemž zkonstatoval, že k žádnému spojení více správních řízení nedošlo. Bylo vedeno jedno správní řízení o tvrzených porušeních jednotlivých ustanovení zákona o ochraně spotřebitele, kterých se měl stěžovatel dopustit. Podle městského soudu se jednalo o typově shodná jednání a správnímu orgánu nic nebránilo o takových porušeních vést jedno správní řízení. Soud také poukázal na to, že otázku možného uplatnění regresní náhrady vůči třetím osobám správní řád ani zákon o ochraně spotřebitele neukládá zohledňovat a v dané věci je tak irelevantní.

Pokud pak jde o údajné porušení § 157 odst. 2 občanského soudního řádu, je třeba poukázat na to, že stěžovatel nekonkretizoval, jaká náležitost odůvodnění napadeného rozsudku chybí a neumožnil tak zdejšímu soudu se touto námitkou vůbec zabývat. To samé lze uvést pokud jde o údajné neodůvodněné a vzájemně si odporující závěry obsažené v rozsudku městského soudu, jakož i tvrzené závěry nemající oporu v provedeném dokazování. Napadený rozsudek tedy není nepřezkoumatelným a důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl shledán.

Rovněž nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud stěžovatelovu námitku týkající se porušení zákona o státní kontrole. Zdejší soud sice ve shodě se stěžovatelem i městským

soudem vidí smysl seznámení kontrolované osoby s kontrolním protokolem (§ 16 odst. 1 zákona o státní kontrole) v tom, aby se kontrolovaná osoba mohla v reálném čase seznámit s kontrolními zjištěními a bezprostředně na ně reagovat. Na druhou stranu důvodem pro zrušení správního rozhodnutí je pouze takové porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí. V dané věci uvedené porušení zákona o státní kontrole spočívalo v tom, že se stěžovatel s protokolem o kontrole v rámci jedné z uskutečněných kontrol (dne 6. 1. 2005 v Plzni) neseznámil bezprostředně po vykonané kontrole, nýbrž až 29. 7. 2005, poté, co toto pochybení vytkl žalovaný správnímu orgánu prvního stupně ve zrušujícím rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že stěžovatel v rámci vyjádření ke zmíněnému protokolu (ze dne 3. 8. 2005) skutečně nezpochybnil žádné kontrolní zjištění, nýbrž pouze polemizoval s jejich hodnocením, jak správně uvedl městský soud, nemělo uvedené pochybení vliv na zákonnost správního rozhodnutí a nebyl proto důvod je rušit. Navíc stěžovatel vůbec neuvedl, v čem konkrétně toto porušení mohlo zákonnost správního rozhodnutí ovlivnit.

V dané věci bylo také jedno vyhotovení protokolu zanecháno v kontrolované provozovně stěžovatele u ředitele této provozovny ihned po kontrole (alespoň tuto skutečnost žalovaný tvrdí a stěžovatel ji nijak nerozporuje), který byl kontrole přítomen a o závěrech kontrolního orgánu byl informován. K tomu je vhodné poukázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 50/2005 - 53, publikován ve Sb. NSS pod č. 1034/2007, kde soud uvedl, že *„provádí-li se kontrola zaměřená pouze na činnost konkrétní organizační jednotky podniku kontrolované osoby, postačí ke splnění povinnosti kontrolního orgánu podle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, že je zahájení kontroly oznámeno vedoucímu této organizační jednotky.“* V daném případě se sice jednalo o doručení protokolu o kontrole, avšak principy obsažené v citovaném rozsudku (tj. že *„za součást běžného provozního řízení pobočky lze jistě považovat i komunikaci s orgány veřejné moci, týká-li se její obsah výlučně činnosti pobočky samotné; součástí takové komunikace je jistě i přijímání právních úkonů orgánů veřejné moci adresovaných stěžovateli, týkají-li se výlučně pobočky“*) lze přiměřeně vztáhnout i na tuto situaci.

Stěžovatel dále namítá i z hlediska ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., že správní orgán pochybil, pokud v dané věci spojil řízení o více nesouvisejících pochybeních, neboť ke každému údajnému správnímu deliktu byl příslušný konkrétní inspektorát České obchodní inspekce, a to podle místa spáchání správního deliktu – nikoli místa podnikatelské činnosti stěžovatele. Ani tuto námitku neshledal zdejší soud důvodnou. Zde především souhlasí s městským soudem v tom, že v dané věci nedošlo k žádnému spojení více řízení, nýbrž bylo zahájeno jedno správní řízení týkající se porušení zákona o ochraně spotřebitele jednáním stěžovatele. Je sice pravdou, že se jednalo o více porušení různého charakteru v několika provozovnách stěžovatele, vždy to však bylo porušení na úseku ochrany spotřebitele, které bylo přičitatelné stěžovateli. S ohledem na blízkou časovou souvislost jednotlivých porušení tak bylo na místě, aby o nich správní orgán rozhodl v jednom řízení a s použitím analogie s trestním (resp. přestupkovým) právem aplikoval absorpční zásadu a udělil jediným rozhodnutím pokutu i v případě vícečinného souběhu správních deliktů (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, publikováno pod č. 722/2006 Sb. NSS, z něhož plyne, že při souběhu více správních deliktů je analogické použití zásady absorpční přípustné, nestanoví-li příslušný právní předpis jinak).

K místní příslušnosti správního orgánu k vedení řízení se zdejší soud již dříve vyjádřil, a to ve svém rozsudku ze dne 19. 12. 2007, č. j. 2 As 42/2007 - 99, www.nssoud.cz, který se týkal téhož stěžovatele a skutkově i právně obdobných otázek. Zde poukázal na § 7 odst. 1 správního řádu, podle něhož se v řízení, v němž jde o činnost účastníka, řídí místní příslušnost místem této činnosti. V daném případě šlo o činnost jedné právnické osoby s jedním sídlem a s mnoha provozovnami na celém území České republiky. Činnost tedy stěžovatel vyvíjel na celém území republiky; v takovém případě bylo na místě použití § 7 odst. 3 správního řádu, který praví, že pokud je místně příslušných několik správních orgánů, koná řízení správní orgán, který řízení zahájil první, pokud se příslušné orgány nedohodly jinak. V daném případě vydal prvoinstanční rozhodnutí ředitel Jihomoravského a Zlínského inspektorátu České obchodní inspekce, který řízení zahájil jako první. Navíc je logika dána i tím, že sídlo stěžovatele je v Brně. Ani tuto námitku neshledal tedy soud důvodnou. Pokud městský soud v napadeném rozsudku při posuzování otázky místní příslušnosti dospěl ke shodnému závěru (tj. že místně příslušným v dané věci byl inspektorát Jihomoravský a Zlínský), avšak odlišným postupem (když považoval za rozhodné sídlo stěžovatele a za činnost pak podnikatelskou činnost vykonávanou z tohoto sídla), nemá tato skutečnost na zákonnost jeho rozhodnutí žádný vliv.

Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že otázka možného uplatnění regresní náhrady vůči třetím osobám je v daném případě irelevantní. Jak správní řád tak zákon o ochraně spotřebitele totiž neukládá tuto problematiku při rozhodování zohledňovat a nelze tedy správnímu orgánu vytýkat, že tak neučinil. Nad toto konstatování zdejší soud uvádí (shodně jako v již citovaném rozhodnutí sp. zn. 2 As 42/2007), že pokud stěžovatel ví o konkrétních zaměstnancích či dodavatelích, kteří způsobili porušení právních předpisů, za které byl pokutován, nic mu nebrání v uplatnění odpovědnosti (ať už pracovněprávní či obecné) vůči těmto osobám. Stěžovatel má sice pravdu, že skutečná výše škody, kterou jednotlivý zaměstnanec, eventuelně dodavatel způsobil, není v případě souhrnné pokuty patrná a bude obtížně vypočitatelná, na druhou stranu *„stejný problém by nastal, pakliže by řízení vedly jednotlivé krajské inspektoráty, neboť i v takovém případě by byla uložena pokuta za vícero správních deliktů, kterých se stěžovatel dopustil v různých provozovnách v daném kraji“*. Ani důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm.b) s. ř. s. tak nebyl shledán naplněným.

Zdejší soud neshledal za důvodné ani stěžovatelovy námitky na porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod s poukazem na vyjádření ústředního ředitele České obchodní inspekce Ing. Jiřího Pěkného pro některá média. Jeho vyjádření pro zpravodajský portál iDNES (článek „Řetězce chybovaly, přijde trest“ ze dne 23. 2. 2005) lze sice považovat za nevhodné, neboť správní rozhodnutí ještě nebylo vydáno, avšak rozhodně nelze mít za prokázané, že by toto vyjádření mělo vliv na zákonnost později vydaného rozhodnutí nebo že by takové rozhodnutí bylo vydáno na základě *„politické objednávky“*, jak tvrdí stěžovatel. Pochybení zjištěná v průběhu kontroly jsou totiž řádně zaevidována a popsána ve správním spise, ostatně ani stěžovatel sám se skutkovým stavem, který kontrolori zjistili, nepolemizuje.

Pokud stěžovatel namítá, že i výše pokuty byla uložena podle vyjádření ústředního ředitele, nelze ani s tímto souhlasit. Článek ze dne 12. 12. 2006 „Chceme vychovávat,

ne ruinovat“ na www.businessinfo.cz obsahuje profil Ing. Jiřího Pěkného a rozhovor s ním, který je ovšem veden v obecné rovině, bez vztahu ke konkrétní věci. Nepřiměřenost pokuty nelze vyvodit ani z toho, že v rozhovoru je uvedeno, že postih se může pohybovat od několika stokorun po statisíce. Je třeba si uvědomit, že pochybení byla shledána v řadě prodejen stěžovatele, počet deliktů byl značný a jednalo se o opakovaná porušení povinností. Rovněž je možné poukázat na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, sp. zn. 10 Ca 250/2003 (publikován pod č. 560/2005 Sb. NSS), kde se městský soud podrobně zabýval úlohou postihu ve správním řízení, přičemž zdůraznil, že finanční postih musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být pro něho nikoli zanedbatelný. Tento názor byl potvrzen rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 50/2005 - 97, jakož i další judikaturou zdejšího soudu (viz např. rozsudky ze dne 1. 3. 2006, č. j. 2 As 21/2005 - 72, nebo ze dne 2. 5. 2007, č. j. 2 As 74/2006 - 134, všechny dostupné na www.nssoud.cz) a Nejvyšší správní soud jej zastává i nadále. Ostatně i Ústavní soud v nálezu svého pléna ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, poukázal na to, že „...*má-li být pokuta individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného*“.

Hrozila-li stěžovateli v dané věci pokuta až do výše 2 000 000 Kč (podle § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele lze za porušení povinností stanovených v § 3, 6, 7a, § 7b, § 8 odst. 1, 2, 3 a 4, § 8a odst. 1, § 9 až 19 tohoto zákona uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč, přičemž za opakované porušení povinností v průběhu jednoho roku lze ukládat pokutu až do výše 2 000 000 Kč. Pak se uložená pokuta v pětinové výši zákonného maxima rozhodně nejeví jako excesivní, nýbrž s ohledem na množství a intenzitu zjištěných pochybení jako adekvátní.

K námitce stěžovatele, že čtecí cenová zařízení vyhovují cenovým předpisům jako označení zboží cenou, což uvedlo i Ministerstvo financí v některých svých rozhodnutích, poukazuje zdejší soud na již opakovaně citovaný rozsudek sp. zn. 2 As 42/2007, který je stěžovateli dobře znám. Zde se totiž této námitce podrobně věnoval a dospěl k závěru, že „*Ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách hovoří o zpřístupnění informace o ceně na viditelném místě formou ceníků, vývěsky nebo jiným přiměřeným způsobem. Jak přímo vyplývá z textu zákona, všechny uvedené způsoby musí být přiměřené. Tuto přiměřenost je dle závěru zdejšího soudu přitom potřeba vztáhnout především k velikosti a členitosti prodejny, rozmanitosti zboží či množství zákazníků, kteří mohou v prodejně nakupovat. Jiné nároky tak budou kladeny na prodejnu automobilů jediné tovární značky, kde může stačit jediný ceník v prodejně, zcela odlišným nárokům naopak musí vyhovět hypermarket s rozmanitým sortimentem a prodejní plochou o velikosti mnoha tisíc metrů čtverečních*“. Podle tohoto rozsudku „*není možno považovat za přiměřený způsob zjištění ceny ten, který nutí spotřebitele s každým výrobkem (nehledě na jeho objemnost), o jehož koupi uvažuje, jít ke čtecímu zařízení a zde zjistit cenu (...)* Při nákupu ve velkoplošné prodejně se spotřebitel o koupi běžného zboží rozhoduje přímo na místě, čemuž musí odpovídat požadavky na prodávajícího, aby zajistil co možná nejlepší a nejrychlejší informaci o zboží (na čele s cenou). Čtecí zařízení takovým požadavkům ve velkoplošných prodejnách nevyhovuje“. Smysl takového zařízení ve velkoplošných prodejnách spatřuje zdejší soud především v tom, že umožní zákazníkovi zjistit cenu výrobku, kterou si již nepamatuje, či cenu, na niž se vůbec nepodíval, nebo pokud má o ceně pochybnost.

V popsaném rozsudku Nejvyšší správní soud také zdůraznil, že „jsou nesprávné stěžovatelovy úvahy o tom, že orgán, který vydá nějaký právní předpis, je sám tím nejpopovolanějším k výkladu jeho neurčitých pojmů, neboť se dá předpokládat, že nejlépe ví, co měl danými výrazy konkrétně na mysli. V takovém případě by totiž absurdně musel všechny spory týkající se zákonů rozhodovat legislativní orgán, nikoliv soud. Demokratický právní stát naopak vychází z dělby moci, kde jedny orgány předpisy schvalují, jiné vykonávají a třetí vykládají. K tezi, že vůle tvůrce předpisu není metodou výkladu, nýbrž výsledkem výkladu, se Nejvyšší správní soud přihlásil již např. ve svém rozhodnutí ze dne 14. 3. 2007, č. j. 2 As 68/2006 - 60, www.nssoud.cz“. Ani v případě těchto námitek tedy nemohl zdejší soud stěžovateli přisvědčit.

Důvodnou však shledal námitku, dle které ve výroku správního rozhodnutí nejsou řádně definovány skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů tak, aby nemohlo dojít k jejich zaměnitelnosti. Ke shodnému závěru došel i Městský soud v Praze, který však s poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 14. 12. 2006, č. j. 7 As 11/2006 - 113, www.nssoud.cz) toto pochybení za dané situace neshledal takovým, které by mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí a bylo tak důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného. V rozsudku městského soudu citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud odkázal na předchozí judikaturu správních soudů (např. na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, č. j. 6 A 168/95 - 15, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004 - 55, na www.nssoud.cz) a postavil se na názor v nich zaujatý, a to že při ukládání sankce za správní delikt je sice třeba, aby byl ve výroku popsán skutek, za který je sankce ukládána, takovým způsobem, aby nemohl být zaměněn s jiným. „nedostatek toho však není důvodem pro zrušení rozhodnutí, je-li vymezení protiprávního jednání obsaženo v odůvodnění rozhodnutí“.

Uvedená správní judikatura však byla prolomena usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, www.nssoud.cz. V tomto usnesení rozšířený senát, který je zákonem (§ 17 s. ř. s.) povolán k tomu, aby působil ke sjednocování judikatury Nejvyššího správního soudu, vyslovil požadavek, aby výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu obsahoval „popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. V případě, že správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí neuvede, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší“. Rozšířený senát zde vyšel jednak z mezinárodních lidskoprávních závazků České republiky, konkrétně z požadavků článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.), a dále ze vzájemné blízkosti správního trestání s trestáním soudním podle trestního řádu a v rámci správního trestání pak ze značné věcné podobnosti mezi postihováním přestupků, jiných správních deliktů a disciplinárních deliktů a odklonil se od dosud zastávaného názoru.

Aplikuje-li tento nový právní názor nyní rozhodující senát Nejvyššího správního soudu, který je jím vázán, na zde posuzovanou situaci, shledává, že ve výroku rozhodnutí České obchodní inspekce ze dne 17. 8. 2005 bylo toliko uvedeno: za jaká porušení právních povinností stanovených zákonem o ochraně spotřebitele je pokuta ukládána (přičemž tato ustanovení tam byla uvedena jak uvedením příslušného ustanovení, tak citací jeho textu), kdy mělo k těmto porušením dojít (ve dnech 28. 12. a 29. 12. 2004, 6. 1., 7. 1. a 12. 1. 2005)

a kde (v jakých provozovnách stěžovatele). Zcela zde však absentuje popis „způsobu spáchání“ skutků popřípadě i uvedení „jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným“. Konkrétní vymezení skutků je pak obsaženo pouze v odůvodnění správního rozhodnutí. K tomuto závěru ostatně dospěl i Městský soud v Praze.

Toto opomenutí správního orgánu pak skutečně založilo porušení ustanovení o řízení, a to již proto, že při takovéto neúplnosti výroku hrozí záměna sankcionovaného skutku s jiným. Jak poukázal rozšířený senát ve shora citovaném usnesení: „Vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu proto vždy musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. Tento závěr je přitom dovoditelný přímo z ustanovení § 47 odst. 2 starého správního řádu, neboť věci, o níž je rozhodováno, je v daném případě jiný správní delikt a vymezení věci musí odpovídat jejímu charakteru. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahujících popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. (...) Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě.

Ze všech výše uvedených důvodů je třeba odmítnout úvahu, že postačí, jsou-li tyto náležitosti uvedeny v odůvodnění rozhodnutí. (...) Identifikace skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit a za jaké jednání je sankcionován. Shodně se závěry výše označeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 3 Ads 21/2004, je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.“

Uvedené závěry jistě dopadají i na posuzovaný případ a je tak nutno přisvědčit stěžovateli, že městský soud měl k jeho žalobní námitce zrušit napadené rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení a nevyhovění této jeho žalobní námitce je nutno považovat za nesprávné posouzení právní otázky městským soudem. Tato jeho kasační námitka je tedy důvodná.

Vzhledem k tomu Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí (odst. 3 téhož ustanovení).

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 16. dubna 2008

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu