



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Kaufland Česká republika v. o. s.**, IČ: 251 10 161, se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, zast. JUDr. Ing. Igorem Kremlou, advokátem, se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, proti žalovanému: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2007, č. j. 5 Ca 286/2005 – 56,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2007, č. j. 5 Ca 286/2005 - 56, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 10. 2005, č. j. 7170/1000/2005/Kr/Št, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele České obchodní inspekce, inspektorátu Středočeského a hlavního města Prahy (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 23. 6. 2005, č. j. 3194-10-05, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Správní orgán prvního stupně v uvedeném rozhodnutí uložil žalobci na základě § 23 odst. 1 a § 24 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, pokutu ve výši 200 000 Kč pro porušení § 3 písm. c), § 9 odst. 1, § 10 odst. 8, § 11, § 12 odst. 1, § 15 odst. 1 a odst. 2 cit. zákona, jehož se měl dopustit tím, že „při kontrolách provedených dne 15., 18., 24. a 25. 1. 2005; 3., 7., 10. a 11. 2. 2005 a 10. 3. 2005 ve svých provozovnách neúčtoval správně ceny při prodeji výrobků, tím, že řádně neinformoval spotřebitele o vlastnostech prodáváných výrobků a o způsobu jejich použití a údržby, tím, že vhodně nepřístupnil spotřebiteli informaci o významu symbolů použitých při označení prodáváných výrobků, tím, že

poskytoval písemně informace o vlastnostech prodáváných výrobků, o způsobu jejich použití a údržby a o nebezpečí, které vyplývá z jejich nesprávného použití nebo údržby, které nebyly v českém jazyce, tím, že neinformoval v souladu s cenovými předpisy spotřebitele o ceně prodáváných výrobků, tím že nepředvedl na žádost spotřebitele prodáváný výrobek, ač to povaha výrobku umožňovala, tím, že na žádost spotřebitele nevyplnil záruční list k zakoupenému výrobku“.

Žalovaný shledal nedůvodnou odvolací námitku žalobce, ve které namítal, že protokol ze dne 15. 1. 2005 o kontrole provozovny žalobce Soběslavská 5639/26 (správně Volgogradská 2972) nemá náležitosti stanovené v § 15 odst. 1 a 2 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, neboť neobsahuje označení ustanovení právních předpisů, které měl žalobce porušit. Žalovaný má za to, že zákon o státní kontrole vyžaduje označení právních předpisů, které byly porušeny, což je v daném případě zákon o ochraně spotřebitele. Dodal, že v zájmu řádného vedení řízení je přesná právní kvalifikace prováděna až po přezkumu kontrolního šetření, event. ukončení námitkového řízení tak, aby správní řízení bylo zahájeno pro správně zjištěný skutkový stav věci podložený správnou právní kvalifikací jednání. Neuvedení přesné právní kvalifikace jednání ve fázi kontrolního šetření nemá však vliv na zjištěný a řádně zdokumentovaný stav věci. Žalovaný uznává nedostatek spočívající v tom, že v protokolu je uveden výkon kontroly na ulici Volgogradská, kdežto v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně na ulici Soběslavská, nicméně tento nedostatek zůstává bez vlivu na zjištěný stav věci či právní kvalifikaci jednání. Dne 18. 1. 2005 bylo v rámci kontroly provozovny žalobce Jasenická 301, Vsetín pracovníky České obchodní inspekce mimo jiné zjištěno, že žalobce nabízel k prodeji kufr Trolly, který postrádal informace v návodu na používání číselného zámku v českém jazyce. S tvrzením žalobce, že nedošlo k porušení právní povinnosti, neboť v případě používání číselného zámku se jedná o zřejmé a obecné skutečnosti žalovaný nesouhlasí. Sám výrobce totiž tyto informace písemně poskytl, i když v cizích jazycích, a je tedy zřejmé, že se jedná o informace důležité a nikoliv každému zřejmé. Protokolu o kontrole ze dne 18. 1. 2005 se týkala rovněž další námitka žalobce, týkající se porušení ustanovení § 15 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, tím, že řádně nevyplnil záruční list k zakoupenému výrobku (horkovzdušný kartáč Rowenta). Citované ustanovení zákona o ochraně spotřebitele však stanoví povinnost prodávajícího předvést spotřebiteli na jeho žádost výrobek, pokud to umožňuje jeho povaha a žalobce má tak za to, že uvedenou povinnost nemohl popsaným jednáním porušit. K této námitce žalovaný pouze stručně poukázal na předešlé odůvodnění. Žalovaný dále konstatoval, že při kontrole dne 24. 1. 2005 bylo v provozovně žalobce Lochotínská 18, Plzeň zjištěno, že žalobce porušil ustanovení § 10 odst. 8 a § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele tím, že spotřebiteli vhodně nepřístupnil informaci o významu symbolů údržby použitých při označení prodáváných textilních výrobků a dále tím, že v souladu s cenovými předpisy spotřebitele neinformoval o ceně 3 druhů prodáváných balených potravin nacházejících se v nálevu, které byly označeny cenou za měrnou jednotku množství, vztaženou k hmotnosti celého obsahu a nikoli k hmotnosti pevné potraviny a neinformoval o ceně 2 druhů prodáváných balených výrobků, neboť tyto nebyly označeny cenou baleného výrobku ani cenou za měrnou jednotku množství. Žalobce porušil ustanovení § 15 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, tím, že na žádost spotřebitele odmítl předvést výrobek z kontrolního nákupu, ačkoli to povaha výrobku umožňovala. Námitku žalobce, že v protokolu není uvedeno, který výrobek z kontrolního nákupu měl být předveden zhodnotil žalovaný jako účelovou, neboť jediný technický

výrobek, na který se mohl požadavek předvedení vztahovat je „MIXER TEFAL” za 719 Kč. Součástí kontrolního protokolu je i záruční prohlášení, ze kterého je zcela zřejmé, kterého zakoupeného výrobku se předvedení týká. Ostatní zakoupené výrobky byly potraviny. Žalovaný nepřisvědčil ani námitce žalobce, v níž zpochybňoval porušení § 3 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele, kterého se měl dopustit tím, že dne 10. 2. 2005 v provozovně Českolipská, Litoměřice účtoval za kontrolní nákup částku 709,50 Kč místo správné částky 682 Kč (tedy o 27,50 Kč v neprospěch spotřebitele). K tomuto porušení zákona o ochraně spotřebitele mělo dojít účtováním 1101 g uzeného vepřového kolena bez kosti cenou 109 Kč/kg místo správné ceny 83,90 Kč/kg, kterou byl výrobek označen v okamžik nabídky a se kterou byl tedy spotřebitel seznámen. Žalobce tvrdil, že u výrobku byla uvedena správná cena 109 Kč/kg a není pravdou, že správná cena měla být ve výši 83,90 Kč/kg. Žalovaný však poukázal na skutečnost, že součástí spisu je informační štítek, kterým byl výrobek vybaven a který krom názvu výrobku, hmotnosti, ceny celkem, obsahuje i údaj o ceně za 1 kg, což v daném případě byla cena ve výši 83,90 Kč/kg. Žalovaný poukázal na řadu dalších skutkových zjištění uvedených v kontrolních protokolech, kterými žalobce porušil ustanovení zákona o ochraně spotřebitele. K námitkám žalobce, ve kterých uvádí, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně spočívá na nesprávném posouzení věci, nemá náležitosti stanovené zákonem, je nepřezkoumatelné a poukazuje na nepřiměřenou výši uložené pokuty, žalovaný uvedl, že porušení předmětných ustanovení zákona o ochraně spotřebitele ze strany žalobce bylo orgánem prvního stupně spolehlivě prokázáno, výše uložené pokuty je přiměřená a dostatečně splňuje represivní a preventivní účinky. Konstatoval, že při úvaze o výši pokuty přihlédl jak k povaze protiprávního jednání, které spočívá v neplnění základní povinnosti při prodeji výrobků (poctivosti prodeje, plnění informačních a dalších povinností stanovených zákonem o ochraně spotřebitele) a tím ohrožení společenského zájmu, kterým je ochrana spotřebitele, tak i k rozsahu následků protiprávních jednání, který spočívá v poškození spotřebitele nesprávným účtováním ve 3 případech celkem o 77,50 Kč, v krácení práva spotřebitele na řádné informace o prodáváných výrobcích a na jejich předvedení s možnými následky v případě nesprávného používání zakoupených výrobků, v možném poškození spotřebitele v případě výskytu vady zakoupeného výrobku a v krácení práva spotřebitele na řádné informace o ceně celkem u 30 druhů prodáváných výrobků. Uzavřel, že po zvážení výše uvedených skutečností se plně ztotožňuje se správním orgánem prvního stupně jak v právní kvalifikaci, tak i ve stanovení výše pokuty.

Ve včas podané žalobě namítal žalobce nezákonnost rozhodnutí žalovaného, kterou spatřoval v tom, že napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, aniž pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky, žádné ze správních rozhodnutí nemá náležitosti stanovené zákonem a obě tato rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, napadené rozhodnutí je v rozporu se skutečným stavem věci a nemá oporu ve spisech a byla jím žalobci uložena nepřiměřená pokuta. Žalobce má za to, že k nezákonnosti rozhodnutí žalovaného došlo v důsledku zkrácení žalobce na jeho právech účastníka řízení, a to zejména na právu, aby bylo o jeho věci rozhodováno na základě přesné a úplně zjištěného skutkového stavu. Namítá, že protokol o kontrole provedené dne 15. 1. 2005 v provozovně OD Kaufland Tábor nemá náležitosti stanovené v § 15 odst. 1 a 2 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, neboť neobsahuje označení právních předpisů, které měl žalobce porušit a je v něm navíc nesprávně uvedeno místo provedení kontroly - Volgogradská 5639/26 - avšak v rozhodnutí správního orgánu

prvního stupně se uvádí, že kontrola byla provedena v provozovně na adrese Soběslavská 5639/26, Tábor. Podle žalobce tak tento kontrolní protokol nemá náležitosti stanovené zákonem a nelze z něj vycházet při rozhodování o uložení pokuty. Postup správního orgánu prvního stupně, který podle něj (protokolu) přesto postupoval, je tudíž podle názoru žalobce v rozporu s obecně závaznými právními předpisy. Tvrzení žalovaného, který tuto námitku neshledal důvodnou, a konstatoval, že neuvedení přesné právní kvalifikace ve fázi kontrolního šetření nemá vliv na zjištěný a řádně zdokumentovaný stav věci považuje žalobce za nesprávné a v rozporu s § 15 zákona o státní kontrole, jehož odst. 1 výslovně požaduje, aby v protokole byla uvedena ustanovení právních předpisů, která měla být porušena a nikoliv pouze právní předpisy, jak to tvrdí žalovaný. Pokud tedy protokol neobsahuje uvedení konkrétního právního předpisu, potom nemá náležitosti stanovené zákonem a nelze z něj podle názoru žalobce vycházet.

Žalobce dále namítá ke kontrole provedené dne 18. 1. 2008 v provozovně OD Kaufland Vsetín, že k porušení zákona o ochraně spotřebitele nemohlo dojít ani tím, že poskytnutí informace k prodávanému výrobku kufr Trolly, týkající se používání číselného zámku, bylo uvedeno pouze cizojazyčně a nikoli v českém jazyce. V případě používání číselného zámku se podle žalobce jedná o zřejmé a obecné skutečnosti ve smyslu ustanovení § 9 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele, a jedná se tak o případ, na který se nevztahuje ustanovení § 9 odst. 1 téhož zákona. V protokole o kontrole je žalobci rovněž vytýkáno, že porušil zákon o ochraně spotřebitele tím, že řádně nevyplnil záruční list k zakoupenému výrobku (horkovzdušný kartáč Rowenta), čímž měl porušit § 15 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Citované ustanovení však stanoví povinnost prodávajícího předvést spotřebiteli na jeho žádost výrobek, pokud to umožňuje jeho povaha a žalobce má tedy za to, že uvedenou povinnost nemohl popsáním jednáním porušit, z čehož dále dovozuje, že závěr uvedený v předmětném protokolu spočívá na nesprávném právním posouzení, resp. protokol neobsahuje označení ustanovení právního předpisu, které mělo být porušeno. S uvedenou námitkou se žalovaný v napadeném rozhodnutí v zásadě nevypořádal, když pouze uvedl, že s ní nesouhlasí, což dovozuje z toho, že s ní údajně nesouhlasí ani výrobce, když požadované informace uvedl v cizích jazycích. Žalobce má za to, že uvedením informací nedává výrobce žádným způsobem najevo, že by se nejednalo o zřejmé a obecné skutečnosti a domnívá se, že používání číselného zámku je natolik zřejmé a obecné, že poskytování informací tak, jak to požaduje žalovaný není nutné. V případě námítky žalobce týkající se rozporu mezi právní kvalifikací jednání podle § 15 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele a popisem jednání v kontrolním protokole, kde je žalobci vytýkáno, že nedošlo k vyplnění záručního listu (přestože § 15 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele upravuje zcela jinou povinnost prodávajícího a to povinnost předvést výrobek) žalovaný pouze poukázal na odůvodnění již výše uvedené; žalobci však není zřejmé, jaké výše uvedené odůvodnění má žalovaný na mysli a proto v této části považuje rozhodnutí žalovaného za zcela nepřezkoumatelné. Podle žalobce žalovaný „pokradmo“ změnil právní kvalifikaci, když skutek kvalifikovaný prvoinstančním právním orgánem podle ustanovení § 15 odst. 1 je žalovaným kvalifikován podle § 15 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele, ačkoliv obě ustanovení upravují zcela rozdílné povinnosti.

Ke kontrole provedené dne 24. 1. 2005 v provozovně žalobce OD Kaufland Plzeň žalobce namítá, že v protokole se neuvádí, jakou povinnost měl žalobce porušit tím, že měl odmítnout žádost spotřebitele předvést výrobek z kontrolního nákupu, ačkoliv

povaha výrobku toto měla umožňovat. V protokole není uvedeno označení ustanovení právních předpisů, které tímto měly být porušeny, neuvádí se v něm, který výrobek z kontrolního nákupu měl být předveden. Dále se v něm nesprávně uvádí místo, kde měla být kontrola provedena a není z něj zřejmé jaký konkrétní výrobek měl žalovaný předvést (z přehledu kontrolního nákupu má žalobce za to, že se mohlo jednat nejméně o dva výrobky a to mixér Tefal, nebo smetákovou soupravu). Rovněž z tohoto protokolu tak nelze při rozhodování o uložení pokuty vycházet.

Ohledně kontroly provedené dne 10. 2. 2005 v provozovně žalobce OD Kaufland Litoměřice má žalobce za to, že v tomto případě k porušení povinnosti stanovené zákonem o ochraně spotřebitele vůbec nedošlo. Již do kontrolního protokolu žalobce uvedl, že u výrobku byla uvedena správná cena 109 Kč/kg a není tedy pravdou, že správná cena byla cenou ve výši 83,90 Kč/kg. Výrobek byl na tzv. regálové etiketě označen cenou 109 Kč/kg, rovněž na výrobcích na regále byla tato cena uvedena. Pouze na třech z nich byla uvedena cena uváděná žalovaným, k čemuž zřejmě došlo odtržením nové cenové etikety při manipulaci s výrobky ze strany zákazníků při výběru potravin.

Souhrnně žalobce namítá, že i pokud by byly dány výše uvedené nedostatky, bylo by nutno považovat uloženou pokutu za nepřiměřenou. Rozhodnutí správního orgánu považuje za nepřezkoumatelné, neboť správní orgán při hodnocení výše pokuty přihlédl ke skutečnostem, které tvoří znaky skutkové podstaty příslušných správních deliktů. Tyto skutečnosti jsou však rozhodné toliko pro posouzení, zda ke správnímu deliktu došlo, či nikoli a při stanovení výše pokuty v rámci stanoveného rozmezí k nim již nelze přihlížet. Žalobce poukázal na ustanovení § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, které obsahuje taxativní výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlídnout při rozhodování o uložení pokuty a její výši (povaha zjištěných protiprávních deliktů a rozsah jejich následků) a dospěl k závěru, že se hlediskem povahy zjištěných protiprávních deliktů správní orgán prvního stupně řádně nezabýval. Žalobce je přesvědčen o tom, že skutečnosti uvedené v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně svědčí o tom, že uložená pokuta je nepřiměřená, kdy s ohledem na množství kontrol a výši kontrolních nákupů, došlo k cenovému rozdílu jen ve výši 77,50 Kč, přičemž nelze přehlédnout poměr kontrolovaného zboží, ve vztahu ke značnému množství zboží uváděného na daných provozovnách do oběhu. Oporu ve spise nemá rovněž závěr žalobce spočívající v tom, že uložená pokuta se neodchyluje od pokut ukládaných v obdobných případech. V části týkající se uložení pokuty trpí rozhodnutí žalovaného stejnými vadami jako rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, když žalovaný se námitkami žalobce vůbec nezabývá a pouze opakuje hodnocení uvedené již v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. To, že žalovaný hodnotí – s ohledem na množství kontrol a celkové částky všech kontrolních nákupů – jako přiměřené, že celkovému rozdílu v účtované 77,50 Kč odpovídá pokuta ve výši 200 000 Kč, považuje žalobce za zneužití diskreční pravomoci správního orgánu, kterou ani nelze přezkoumat, neboť žalovaný pouze konstatuje skutečnosti, které měly být hodnoceny, neuvádí však vůbec, jak tyto skutečnosti hodnotil. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby Městský soud v Praze rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkazoval na odůvodnění svého rozhodnutí, a to vzhledem k tomu, že žalobce používá stále stejné argumenty po celou dobu správního

řízení. Zásada dvojího přičítání není žalovanému známa a odůvodnění výše pokuty považuje za zcela v souladu se zákonem. Navrhl proto, aby Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 14. 12. 2007, č. j. 2 Ca 286/2005 – 56, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. K protokolu ze dne 15. 1. 2005 uvedl, že vskutku neobsahuje označení právního předpisu, který byl žalobcem porušen a adresa kontrolované provozovny žalovaného je v něm nesprávně označena. V případě nesprávného označení místa kontroly se však podle městského soudu jedná o zřejmou nesprávnost bez vlivu na skutkové či právní hodnocení věci. Neoznačení právního předpisu porušeného žalobcem nepovažuje městský soud za tak intenzivní vadu, aby měla za následek nezákonnost či nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí. Ustanovení právního předpisu, který žalobce porušil (§ 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele) je obsaženo v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 25. 4. 2005, toto zákonné ustanovení je též obsaženo v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a lze tedy konstatovat, že žalobce byl v průběhu správního řízení seznámen s konkrétním zákonným ustanovením, které při prodeji porušil.

Ohledně kontrolního protokolu ze dne 18. 1. 2005 je městský soud tohoto názoru, že nelze hovořit o změně právní kvalifikace žalobcova jednání - obdobně jako u předchozího protokolu lze i v tomto protokolu o kontrole nalézt pochybení správního orgánu v označení ustanovení právního předpisu, který byl porušen; skutkové zjištění obsažené v protokole o kontrole svědčí o porušení § 15 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele, zatímco protokol o kontrole obsahuje údaj o porušení § 15 odst. 1 téhož zákona. Toto pochybení však bylo jako v předešlém případě odstraněno tím, že oznámení o zahájení správního řízení obsahovalo správné označení ustanovení právního předpisu, který žalobce porušil; správné označení porušeného právního předpisu obsahuje rovněž rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Městský soud tak dospěl k závěru, že uvedené pochybení nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a že tvrzení žalobce o změně právní kvalifikace není důvodné. Městský soud nepovažuje rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné, neboť žalovaný se ve svém rozhodnutí vypořádal s argumenty žalobce ohledně pochybení při označování právního předpisu, který byl porušen, již při hodnocení kontroly provedené dne 15. 1. 2005 v provozovně žalobce v Táboře a proto mohl na své závěry odkázat i při hodnocení tohoto kontrolního protokolu. K neposkytnutí informace o používání číselného zámku u výrobku - kufr Trolly - poukázal městský soud na znění § 9 odst. 1 a 2 zákona o ochraně spotřebitele a konstatoval, že pro danou věc je podstatné kontrolní zjištění, že spotřebitelům byly poskytovány jen cizojazyčné písemné informace o používání číselného zámku. Z ustanovení § 11 zákona o ochraně spotřebitele však vyplývá, že jsou-li informace uvedené v § 9, 10, 13 a 19 téhož zákona poskytovány písemně, musí být v českém jazyce. Žalobce se tedy nemohl zprostit své odpovědnosti za poskytnutí písemných informací v českém jazyce poukazem na to, že informace o používání číselného zámku jsou zřejmé a obecně známé. Pokud by tomu tak bylo, nebyly by tyto informace spotřebitelům vůbec poskytovány. To, že tyto informace uvedl výrobce, na věci nic nemění, neboť tím, kdo informace o používání číselného zámku při prodeji výrobku poskytoval spotřebitelům, byl žalobce.

Městský soud připustil, že protokol pořízený dne 24. 1. 2005 v provozovně žalobce v Plzni skutečně neobsahuje u kontrolního zjištění, že zakoupený výrobek nebyl na požádání předveden, označení ustanovení právního předpisu, který byl tímto jednáním žalobce porušen a adresa provozovny žalobce je nesprávně označena. Vzhledem k tomu, že tato pochybení správního orgánu jsou identická s pochybeními, k nimž došlo při pořizování protokolu dne 15. 1. 2005 v Táboře a žalobce krom tvrzení o nezákonnosti závěrů učiněných žalovaným nenamítá žádné další skutečnosti, odkázal městský soud na své výše uvedené závěry. Pro úplnost dodal, že nepředvedením prodávaného výrobku (mixér Tefal) došlo ze strany žalobce k porušení § 15 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. K námitce žalobce, že výrobek, který měl být předveden, nebyl blíže v protokole popsán, městský soud uvedl, že označení kontrolovaného výrobku nepatří podle § 15 zákona o státní kontrole mezi náležitosti kontrolního zjištění. V případě kontroly provedené dne 10. 2. 2005 v provozovně žalobce v Litoměřicích, při které bylo zjištěno, že žalobce účtoval za kontrolní nákup 27,50 Kč v neprospěch spotřebitele (709,50 Kč místo 682 Kč), soud nepřijal tvrzení žalobce, že výrobek (uzené vepřové koleno bez kosti) byl při prodeji správně účtován cenou 109 Kč/kg, když pouze ve třech případech byl tento výrobek opatřen cenou 83,90 Kč/kg, neboť z protokolu je zřejmé, že výrobek, který byl součástí kontrolního nákupu byl opatřen údajem o ceně 83,90 Kč/kg a účtováno bylo 109 Kč/kg, tuto okolnost dokládá příloha č. 1 a 2 protokolu. Povinností žalobce bylo výrobek správně účtovat, tj. prodat jej za cenu, kterou byl opatřen, žalobce však tuto svou povinnost nesplnil. K námitce žalobce, že při úvaze o výši pokuty nebyla zohledněna zákonná kritéria uvedená v § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, městský soud uvedl, že správní orgány při stanovení výše pokuty hodnotily jak povahu protiprávního jednání žalobce, tak rozsah jeho následků. Povaha protiprávního jednání úzce souvisí se znaky jednotlivých skutkových podstat, které žalobce svým jednáním porušil. Skutková podstata správního deliktu vymezuje protiprávní jednání, čímž je zároveň charakterizuje. Správní orgány tedy nelze podle městského soudu vinit z toho, že by při hodnocení povahy protiprávního jednání postupovaly v rozporu se zákonem (např. se zákazem dvojího přičítání), když pro vymezení tohoto zákonného kritéria použily znaky jednání, které je obsaženo také v jednotlivých skutkových podstatách porušených protiprávním jednáním žalobce, např. poctivost prodeje, neplnění informačních povinností atd. Při hodnocení rozsahu následků, které žalobce svým protiprávním jednáním způsobil, zohlednily správní orgány jak počet jednotlivých skutků, tak výši způsobené škody, či škodlivost žalobcova protiprávního jednání na právem chráněné zájmy spotřebitele. Městský soud tak dospěl k závěru, že při uložení pokuty nedošlo k porušení diskreční pravomoci správního orgánu. K námitce žalobce, že tvrzení správního orgánu prvního stupně o tom, že se uložená sankce neodchyluje v neprospěch žalobce od pokut ukládaných v obdobných případech, nemá oporu ve spisech, městský soud uvedl, že není povinností správního orgánu prokazovat skutečnosti jemu známé z jeho úřední činnosti, přičemž žalobce ani netvrdí a nedokládá, že by v této věci správní orgány při stanovení výše pokuty rozhodovaly v rozporu se svým postupem v obdobných případech.

Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Nesouhlasil s názorem městského soudu, že protokol ze dne 15. 1. 2005 o kontrole provozovny žalobce OD

Kaufland Tábor sice neobsahuje označení ustanovení právního předpisu, který byl porušen a místo kontroly je v něm nesprávně označeno, avšak tato pochybení nezpůsobují nezákonnost či nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí a nemají vliv na skutkové či právní hodnocení věci. Uvedený závěr považuje žalobce za nesprávný a v příkrém rozporu se smyslem § 15 zákona o státní kontrole. Takovým výkladem by se totiž uvedené ustanovení zákona o státní kontrole stalo nadbytečným a neúčelným, neboť jeho nedodržení by nemělo vliv na správnost a úplnost kontrolního protokolu, který je jediným podkladem pro vedení správního řízení o uložení pokuty. Bez provedení subsumpce konkrétním právním ustanovením nemůže kontrolní orgán v protokole vůbec konstatovat jakékoli porušení právních předpisů, neboť žádné nenalezl, natož ukládat na základě takových zjištění jakákoli opatření. Výklad připouštějící možnost, aby kontrolní protokol neměl jednu ze zákonem předepsaných náležitostí, znemožňuje žalobci jako kontrolované osobě, aby účinně námitkami napadl obsah kontrolního protokolu nejen po stránce skutkové, ale i po stránce právní, stejně jako případná uložená opatření směřující k nápravě protiprávního stavu. Stěžovatel má za to, že nedostatky, kterými dochází ke krácení těchto práv kontrolované osoby, nelze bagatelizovat. Domnívá se, že kontrolní orgán je povinen za všech okolností v kontrolním protokole uvést ustanovení právních předpisů, jejichž porušení při kontrole zjistil. Pokud správní orgán v následujícím řízení zjistí, že původní právní kvalifikace je nesprávná, je povinen účastníka řízení na změnu právní kvalifikace upozornit a umožnit mu se ke změně právní kvalifikace vyjádřit.

Stěžovatel dále brojí proti závěru městského soudu ohledně kontroly provedené dne 18. 1. 2005 v provozovně žalobce OD Kaufland Vsetín, že nedostatek náležitostí protokolu o kontrole nemá za následek nezákonnost nebo nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí a používání číselného zámku kufru není obecně známou a zřejmou informací. Podle žalobce nelze z oznámení o zahájení správního řízení ani z prvoinstančního rozhodnutí seznat, zda byla právní kvalifikace provedena správně, neboť správní orgán prvního stupně ve výroku nejdříve uvedl souhrn provozoven, ve kterých provedl kontrolu, poté podal souhrnný výčet právních ustanovení, která měla být porušena, dnů, ve kterých mělo k porušení dojít a nakonec výčet protiprávních jednání, aniž by však k jednotlivým protiprávním jednáním bylo přiřazeno místo, čas a porušené právní ustanovení. Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, že pochybení bylo odstraněno tím, že oznámení o zahájení správního řízení obsahuje správné označení porušeného ustanovení právního předpisu (§ 15 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele) a obsahuje je i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Stejně jako u předchozí námítky poukázal stěžovatel na povinnost správního orgánu uvést v kontrolním protokole ustanovení právních předpisů, jejichž porušení při kontrole zjistil, upozornit na změnu právní kvalifikace a umožnit vyjádřit se ke změně právní kvalifikace. Podle stěžovatele se městský soud nezabýval námitkou, že v případě používání číselného zámku kufru se jedná o zřejmé a obecně známé skutečnosti ve smyslu § 9 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele, nevztahuje se tedy na ně § 9 odst. 1 ani § 10 odst. 1 téhož zákona a nemohlo tak dojít k porušení § 11 zákona o ochraně spotřebitele. Městský soud se nezabýval ani tím, zda se jednalo o informaci zřejmou a obecně známou a obdobně jako žalovaný pouze konstatoval, že pokud by se jednalo o informace zřejmé a obecně známé, nebyly by vůbec poskytovány a že tím, kdo informace při prodeji poskytl, byl žalobce. Stěžovatel má však za to, že ponecháním informace v cizím jazyce u výrobku, sám informaci neposkytl, neboť jak již uvedl, nepovažoval ji za nutnou s ohledem na to, že se jedná o věc zřejmou a obecně

známou. Setrval na svém stanovisku, že předmětný protokol o kontrole nemá náležitosti stanovené zákonem a nemůže sloužit jako podklad pro správní řízení.

Podle stěžovatele nepostupoval soud správně, ani pokud se ztotožnil s názorem žalovaného ohledně skutečnosti, že v protokolu o kontrole OD Kaufland Plzeň ze dne 24. 1. 2005 není uvedeno, který výrobek měl být kontrolnímu orgánu předveden (žalovaný tuto námitku neuznal s tím, že podle jeho názoru je zcela zřejmé, o který výrobek se mělo jednat). Stěžovatel však má za to, že tento názor je nesprávný a že bylo povinností správního orgánu uvést, o který konkrétní výrobek se jednalo, neboť podle přehledu kontrolního nákupu se mohlo jednat nejméně o dva výrobky. Identifikace předmětného výrobku je nezbytnou součástí popisu skutku a má význam pro posouzení, zda povaha výrobku připouští, aby byl zákazníkovi předveden. Stěžovatel zdůraznil, že ve všech předchozích podáních namítal, že správní orgán prvního stupně subsumoval skutečnosti, které jsou znaky skutkové podstaty příslušných správních deliktů a jsou tedy rozhodné toliko pro posouzení, zda ke správnímu deliktu došlo či nikoliv a pro zjištění sazby, ve které může být pokuta uložena, avšak nelze k nim přihlížet také při rozhodování o konkrétní výši pokuty, neboť by tím byla porušena zásada zákazu dvojího přičítání. Namítal také, nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, neboť jiné skutečnosti hledisku povahy protiprávního jednání podřazeny nebyly a není tedy zřejmé, jak bylo toto hledisko hodnoceno, vzhledem k tomu, že jiné skutečnosti hledisku povahy protiprávního jednání podřazeny nebyly. K této žalobní námitce však městský soud neshledal, že by správní orgány postupovaly v rozporu se zákonem (např. se zásadou zákazu dvojího přičítání), když pro vymezení tohoto zákonného kritéria použily znaky jednání, které je obsaženo také v jednotlivých skutkových podstatách, např. poctivost prodeje nebo neplnění informačních povinností. S tímto názorem soudu žalobce nesouhlasí, neboť má za to, že při hodnocení zákonných hledisek podle § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je třeba hodnotit jiné skutečnosti než ty, které jsou znaky skutkové podstaty. V této souvislosti stěžovatel poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 8 Ca 271/2005 a rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 14/2005. K závěru městského soudu, že při hodnocení rozsahu následků správní orgány zohlednily jak počet jednotlivých skutků, tak i výši způsobené škody či škodlivost žalobcova protiprávního jednání na právem chráněné zájmy spotřebitele, stěžovatel uvedl, že počet jednotlivých skutků lze zohlednit jediné v rámci správní úvahy o uložení sankce za souběh správních deliktů. Opětovné přičtení počtu skutků k tíži stěžovatele při hodnocení zákonných hledisek je podle jeho názoru porušením zásady zákazu dvojího přičítání. Stejně tak je podle stěžovatele porušením zásady zákazu dvojího přičítání také zohlednění škodlivosti protiprávního jednání na právem chráněné zájmy spotřebitele při hodnocení rozsahu následků, neboť poškození právem chráněných zájmů spotřebitele je objektem skutkových podstat předmětných deliktů. Stěžovatel nesouhlasí s posouzením námitky nepřezkoumatelnosti tvrzení správního orgánu prvního stupně, o tom, že se uložená sankce neodchyluje od pokut ukládaných dozorovým orgánem v obdobných případech. Městský soud dospěl k závěru, že povinností správního orgánu není prokazovat skutečnosti jemu známé z jeho úřední povinnosti a že stěžovatel nedokládá, že by v této věci správní orgán při stanovení výše pokuty rozhodl v rozporu se svým postupem v obdobných případech. Stěžovatel má však za to, že toto není skutečnost, kterou netřeba prokazovat. Pokud namítl nepřiměřenost pokuty a nepřezkoumatelnost takového tvrzení správního orgánu, bylo povinností soudu se námitkou řádně zabývat. Je zřejmé, že stěžovatel nezná skutečnosti, na

jejichž základě toto správní orgán prvního stupně tvrdil a domáhá se jejich přezkumu soudem. S ohledem na shora uvedené stěžovatel navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a uložil žalovanému uhradit náklady řízení k rukám jeho právního zástupce JUDr. Ing. Igora Kremly, advokáta.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je nadále toho názoru, že jak jeho rozhodnutí, tak i napadený rozsudek Městského soudu v Praze jsou správná, zákonná a přezkoumatelná. S ohledem na skutečnost, že stěžovatel v kasační stížnosti uvádí obsahově stále stejná tvrzení jako v průběhu celého správního a soudního řízení poukázal žalovaný na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a napadený rozsudek městského soudu v Praze. Vzhledem k těmto skutečnostem žalovaný navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a které by jej opravňovaly se od uplatněného důvodu kasační stížnosti odchýlit. Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že je důvodná.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené 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.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Uplatněné důvody kasační stížnosti v zásadě určují svou povahou sled, v jakém se jimi Nejvyšší správní soud musí zabývat. Avšak vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil také důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval

se Nejvyšší správní soud nejprve touto námitkou. Pokud by totiž uznal její oprávněnost, nemohl by se zabývat ostatními námitkami stěžovatele. Stěžovatel namítá, že se městský soud nezabýval tím, zda se v případě používání číselného zámku jednalo o informaci zřejmou a obecně známou a pouze zopakoval závěry žalovaného. Namítá rovněž, že povinností městského soudu bylo řádně se zabývat námitkou o nepřiměřenosti pokuty a nepřezkoumatelnosti tvrzení správního orgánu prvního stupně o tom, že se uložená sankce neodchyluje od pokut ukládaných dozorovým orgánem v obdobných případech.

Nejvyšší správní soud shledal kasační námitku stěžovatele podle § 103 odst. 1 písm. d) důvodnou, byť z jiného důvodu, než uvádí stěžovatel, jak o tom bude dále pojednáno. Na tomto místě Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud se s výše uvedenými žalobními námitkami vypořádal, když se s poukazem na příslušná ustanovení zákona o ochraně spotřebitele vyjádřil jak k neposkytnutí informace v českém jazyce o používání číselného zámku (mimo jiné vyslovil, že žalobce se nemohl zprostit své odpovědnosti za poskytnutí písemných informací v českém jazyce, poukazem na to, že informace o používání číselného zámku jsou zřejmé a obecně známé), tak i s námitkou nepřezkoumatelnosti tvrzení správního orgánu prvního stupně, když konstatoval, že povinností správního orgánu není prokazovat skutečnosti jemu známé z úřední povinnosti. Po této stránce nelze městskému soudu nic vytknout.

Stěžovatel v kasační stížnosti brojí proti způsobu, jakým se městský soud vypořádal s žalobní námitkou stěžovatele, že správní orgán subsumoval skutečnosti, které jsou znaky skutkové podstaty příslušných správních deliktů, a jsou tedy rozhodné toliko pro posouzení, zda ke správním deliktu došlo či nikoliv a pro zjištění sazby, ve které může být pokuta uložena, do úvahy o konkrétní výši pokuty, čímž by byla porušena zásada zákazu dvojího přičítání. Namítal také, že při hodnocení zákonných hledisek podle § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je třeba hodnotit jiné skutečnosti než ty, které jsou znaky skutkové podstaty a nesouhlasí tudíž s názorem městského soudu, že správní orgány nepostupovaly v rozporu se zákonem (zásadou zákazu dvojího přičítání), když pro vymezení tohoto zákonného kritéria použily znaky jednání, které je obsaženo také v jednotlivých skutkových podstatách správních deliktů, např. poctivost prodeje nebo neplnění informačních povinností.

K této námitce stěžovatele, je nutno předeslat, že ukládání **pokut** za správní delikty, tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře správního uvážení (diskreční pravomoci správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon dovoluje (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Podrobit správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení a nebo – v tomto směru došlo soudním řádem správním k rozšíření soudního přezkoumání – zda správní orgán volně uvážení nezneužil.

Podle § 24 odst. 1 zákona na ochranu spotřebitele za porušení povinností stanovených v § 3, 6, 7a, § 7b, § 8 odst. 1, 2, 3 a 4, § 8a odst. 1, § 9 až 19 tohoto zákona uloží orgány uvedené v § 23 pokutu až do výše 1 000 000 Kč; při stanovení výše pokuty se přihlíží k povaze protiprávního jednání a k rozsahu jeho následků. Za opakované porušení povinností v průběhu jednoho roku lze ukládat pokutu až do výše 2 000 000 Kč.

Řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Zohledněním všech hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, pak určuje míru zákonnosti stanoveného postihu. Ustanovení § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele obsahuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout při stanovení výše pokuty (povaha protiprávního jednání a rozsah jeho následků). Vzhledem k tomu, že se jedná o výčet taxativní, je správní orgán povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané pokuty těmito hledisky zabývat a k jiným než v zákoně uvedeným hlediskům by při stanovení výše pokuty neměl přihlížet. Hlediska uvedená v citovaném ustanovení je třeba zohlednit a posoudit vždy. Jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, je přitom třeba formulovat precizně a jednoznačně, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné. Rozhodně nelze výši pokuty odůvodňovat poukazem na splnění zákonných podmínek skutkové podstaty správního deliktu, tedy skutkových podstat správních deliktů uvedených ve výše označených zákonných ustanoveních. Splnění zákonných podmínek skutkové podstaty správního deliktu je totiž základním předpokladem pro vyvození sankční odpovědnosti, t. j. předpokladem pro uložení sankce, ale nevypovídá nic o její výši.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že jak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak i rozhodnutí žalovaného, je v tomto směru nepřezkoumatelné, neboť ačkoliv si správní orgán prvního stupně byl zákonných hledisek pro stanovení výše pokuty vědom, z jeho rozhodnutí nelze poznat, jaké skutečnosti pod ně podřadil, jelikož pouze konstatoval skutková zjištění a některá z těchto skutkových zjištění podřadil pod zákonná hlediska pro stanovení výše pokuty. Takové konstatování (způsob vypořádání se) však nelze považovat za úvahy správního orgánu, z nichž by vyplývalo, pod která hlediska zmiňované skutečnosti podřazoval a jaké závěry ohledně výše pokuty z nich vyvozoval, přičemž žalovaný tento nedostatek neodstranil.

Jak již bylo uvedeno výše, z ustanovení § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele vyplývá, že jediná kritéria, ke kterým lze při stanovení výše pokuty přihlížet jsou a) povaha protiprávního jednání a b) rozsah jeho následků.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že jakkoliv má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005 - 53, viz www.nssoud.cz).

Mezi tyto principy správního rozhodování přitom podle Nejvyššího správního soudu patří (a patřilo i podle správního řádu účinného v době vydání rozhodnutí) i úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, které v konečném důsledku vyvolají i jeho přesvědčivost dle § 3 odst. 4 tehdy účinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Správní orgán je tak povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které mu zákon předkládá, a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši pokuty. Výše uložené pokuty tak musí být v každém

rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková výše **pokuty** odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.

Obecné a toliko rekapitulační odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, který v něm pouze cituje označené ustanovení zákona o ochraně spotřebitele, viz poslední strana jeho odůvodnění, kde uvádí, že přihlížel k povaze zjištěných správních deliktů a k rozsahu jejich následků, proto nemohl Nejvyšší správní soud přijmout, neboť výše stanoveným požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí, resp. na jeho přesvědčivost neodpovídá, protože z něj nevyplývá, že by se správní orgán skutečně zabýval kritérii vymezenými shora označeným ustanovením § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, natož pak z něj nevyplývá, že by správní orgán konkrétně odůvodnil, jaký mělo to které kritérium vliv na výši **pokuty**. Pouhá citace zákonného textu bez aplikace na konkrétní případ žádným zdůvodněním není. V podrobnostech viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 A 160/2002 - 62, www.nssoud.cz.

Stejně tak je třeba odmítnout i argumentaci žalovaného, který v odůvodnění odvolacího rozhodnutí postupoval stejně jako správní orgán prvního stupně, když některé okolnosti daného jednání (skutkovou podstatu) zařadil pod hlediska uvedená v § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele a konstatoval, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je přezkoumatelné, ačkoliv důvody, které jej vedly k uložení pokuty, nejsou pod toto hledisko podřazeny.

Pokud jde o hledisko závažnosti protiprávního jednání, pak je možno z rozhodnutí žalovaného relevantně dovodit pouze hlediska účtování v neprospěch spotřebitele a absenci informací, které jsou pro spotřebitele při používání výrobků důležité. Samotné skutečnosti, že bylo účtováno v neprospěch spotřebitele a chyběly informace důležité pro spotřebitele při používání prodávaných výrobků, však nelze pro úvahy o konkrétní výši uložené pokuty již vzít v úvahu. Tato kritéria jsou totiž již zohledněna ve skutkových podstatách jednotlivých správních deliktů [porušení § 3 písm. c), resp. § 9 odst. 1 a § 11 zákona o ochraně spotřebitele], kterých se žalobce dopustil, a za které zákonodárce stanovil možnost uložit pokutu do určité výše.

V této souvislosti je vhodné si připomenout znění uvedených ustanovení zákona o ochraně spotřebitele: V ustanovení § 3 písm. c) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, se uvádí, že prodávající je povinen prodávat výrobky a poskytovat služby za ceny sjednané v souladu s cenovými předpisy a ceny při prodeji výrobků nebo poskytování služeb správně účtovat.

V ustanovení § 9 odst. 1 cit. zákona o ochraně spotřebitele se uvádí, že prodávající je povinen řádně informovat spotřebitele o vlastnostech prodávaných výrobků nebo charakteru poskytovaných služeb, o způsobu použití a údržby výrobku a o nebezpečí, které vyplývá z jeho nesprávného použití nebo údržby, jakož i o riziku souvisejícím s poskytovanou službou. Jestliže je to potřebné s ohledem na povahu výrobku, způsob a dobu jeho užívání, je prodávající povinen zajistit, aby tyto informace byly obsaženy v přiloženém písemném návodu a aby byly srozumitelné.

V ustanovení § 11 cit. zákona o ochraně spotřebitele se mimo jiné uvádí, že pokud jsou informace uvedené v § 9 a 10 poskytovány písemně, musí být v českém jazyce.

Prokázání takového jednání je však samo o sobě nezbytným předpokladem pro to, aby správní orgán mohl takové jednání kvalifikovat jako správní delikt podle zákona o ochraně spotřebitele. Nelze ho však již zohledňovat jako zvláštní okolnost při ukládání pokuty.

Pokud tedy jsou porušení ustanovení zákona o ochraně spotřebitele zohledňována i při stanovování výše pokuty, došlo k porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Podle této zásady platí, že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Nelze jednu a tutéž skutečnost, která v posuzované věci je dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující. To v posuzovaném případě platí rovněž u druhého hlediska stanoveného v § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele (rozsah následků protiprávního jednání). I zde žalovaný porušil zásadu dvojího přičítání, neboť se s tímto kritériem vypořádal pouze tak, že pod něj podřadil skutková zjištění (zjištěné 3 případy nesprávného účtování s celkovým poškozením spotřebitele o 77,50 Kč a zároveň krácení práva spotřebitele na řádné informace o prodávaných výrobcích a na jejich předvedení). Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbývá než konstatovat, že prvostupňový správní orgán při ukládání pokuty pochybil tím, že se nevypořádal dostatečným a přezkoumatelným způsobem s hledisky, jež je na základě ustanovení § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele povinen zohlednit, a žalovaný nejen že toto pochybení neodstranil, ale dopustil se navíc ještě porušení zásady zákazu dvojího přičítání, když zohlednil deliktní jednání žalobce jak při subsumpci pod konkrétní zákonná ustanovení, tak i při odůvodňování uložené pokuty.

Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí vyjádřil názor, že „*skutečnost, že např. došlo k nesprávnému účtování je skutková podstata správního deliktu uvedeného v § 3 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele, ale výše poškození spotřebitele je předmětem správní úvahy o výši pokuty za toto jednání*“ a správní orgány proto ve svých rozhodnutích nekonstatují pouze porušení zákona, ale i jeho rozsah, který má vliv na následky protiprávního jednání. Výše uvedené lze považovat za náznak úvahy o obsahu kritéria rozsah následků protiprávního jednání ve smyslu § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, nikoliv však za náležité vypořádání se s touto otázkou, kde by správní orgán měl zvážit a odůvodnit, nakolik zjištěný cenový rozdíl v celkové výši 77,50 Kč, měl – při celkovém rozsahu do oběhu daného a posléze prodaného zboží – vliv a v jakém směru (tj. zda ve smyslu zvýšení či snížení) na výši uložené pokuty. Rozhodnutí žalovaného je tudíž nepřezkoumatelné, neboť výše uvedenou úvahu žádné ze správních rozhodnutí neobsahuje.

Závěrem nutno shrnout, že rekapitulace skutkových zjištění, na kterou navazuje pouhé konstatování zákonných kritérií pro uložení pokuty, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla zákonná kritéria pro uložení pokuty hodnocena, je zcela nedostatečné. Úvaha správního orgánu musí vést k hodnocení individuální povahy

protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující a vždy je posuzovat z hlediska konkrétního dopadu na daný případ. Uvede-li správní orgán pouze tolik, že k nějakému aspektu přihlédl, aniž by sdělil, jakou hodnotu, byť abstraktně vyjádřenou, tomuto aspektu přiřadil, stává se takové tvrzení do značné míry neurčitým, a v důsledku toho i nepřezkoumatelným, tak jak je tomu i v posuzovaném případě. Uvedené nedostatky přitom nebyly rozhodnutím žalovaného zhojeny.

Absence zmíněných úvah zakládá zjevnou nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů, a Městskému soudu v Praze je tedy třeba vytknout, že se náležitým způsobem nepřezkoumatelností žalobou napadeného správního rozhodnutí nezabýval a ze zjištěných vad nevyvodil odpovídající závěry. Tento soud byl sice vázán žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), ovšem i zde měla tato vázanost své výjimky dané ustanovením § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem v případě nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Na tom nic nemění to, že v žalobě nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí namítána nebyla. Konečně i judikatura (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 – 35, publikován pod č. 359/2004 Sb. NSS), dovodila, že *„nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“*. Obecně však platí, že je-li rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů, brání takový nedostatek zpravidla posouzení důvodnosti jiných žalobních námitek; navíc, stanoví-li zákon možnost zrušit rozhodnutí pro takové vady i tehdy, pokud vyjdou najevo až při jednání, připouští, že do té doby zjevné být nemusely, a tedy ani nemusely být obsahem žaloby.

Napadené rozhodnutí žalovaného mělo být tedy zrušeno, neboť v něm chyběly skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k jeho vydání. Pokud tak Městský soud v Praze neučinil a nevzal nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí v úvahu, je třeba označit za nepřezkoumatelný i jeho rozsudek. To musel vzít v úvahu i Nejvyšší správní soud, i když stěžovatel důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odůvodňoval (jak již bylo uvedeno výše) jinak. Rozsudek Městského soudu v Praze je tedy třeba považovat za nepřezkoumatelný z toho důvodu, že zamítl žalobu na základě nedůvodnosti v žalobě uplatněných námitek a nepřihlédl přitom ke skutečnosti, že samo správní rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Takové rozhodnutí měl Městský soud v Praze zrušit podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (obdobně rozhodl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 12. 12. 2003, sp. zn. 2 Ads 33/2003, publikovaném pod č. 523/2005 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud dodává, že závěr městského soudu o tom, že *„správní orgány nelze vinit z toho, že by při hodnocení povahy protiprávního jednání postupovaly v rozporu se zákonem (např. se zásadou dvojího přičítání), když pro vymezení tohoto zákonného kritéria použily znaky jednání, které je obsaženo také v jednotlivých skutkových podstatách porušených protiprávním jednáním žalobce, např. poctivost prodeje, neplnění informačních povinností atd.“*, je nesprávný. Zákon o ochraně spotřebitele taxativně vymezuje kritéria,

podle kterých je třeba hodnotit výši pokuty. Pokutu podle § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele lze uložit za porušení povinností stanovených v § 3, 6, 7a, § 7b, § 8 odst. 1, 2, 3 a 4, § 8a odst. 1, § 9 až 19 tohoto zákona. Ustanovení zákona o ochraně spotřebitele zmíněná v ustanovení § 24 odst. 1 téhož zákona obsahují povinnosti (prodávajícího) při prodeji výrobků a poskytování služeb a porušení těchto povinností je sankcionováno. Podle Nejvyššího správního soudu však porušení těchto povinností nelze brát v úvahu současně při stanovení výše pokuty za tato porušení, neboť porušení jakékoli z výše uvedených povinností není možné podřadit pod povahu protiprávního jednání či pod rozsah jeho následků. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je pod kritérium „povaha protiprávního jednání“ možno podřadit např. dobu trvání protiprávního jednání či způsob a intenzitu, jakým došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu. Pod kritérium „rozsah následků protiprávního jednání“ pak lze podřadit skutečnosti jako: rozsah škody, odstranitelnost škody, případně reakci pachatele na odhalení jeho protiprávního jednání (zjištěných nedostatků). Městský soud dále vyslovil, že při hodnocení rozsahu následků, který žalobce svým protiprávním jednáním způsobil, zohlednily správní orgány jak počet jednotlivých skutků, tak výši způsobené škody, či škodlivost žalobcova protiprávního jednání na právem chráněné zájmy spotřebitele. Ani s tímto závěrem městského soudu se nelze ztotožnit, neboť z výše uvedeného vyplývá, že správní rozhodnutí obou stupňů neobsahují úvahy, z nichž by bylo zřetelné, jaká kritéria byla zohledněna při ukládání pokuty stěžovateli.

Dalšími námitkami uplatněnými v kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť dospěl-li k závěru, že rozsudek Městského soudu v Praze je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], není možné usuzovat na důvodnost či nedůvodnost námitek ve vztahu k takovémuuto rozhodnutí, jestliže výsledkem bezvadného procesu by mohlo být rozhodnutí jiné.

Na Městském soudu v Praze bude, aby se v dalším řízení věci znovu zabýval a vycházel z toho, že žalobou napadené správní rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 10. 2005 je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm Městský soud v Praze rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí Městský soud v Praze rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 22. července 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu