



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.**, 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 17. 6. 2008, č. j. 11 Ca 81/2007 – 38,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2008, č. j. 11 Ca 81/2007 – 38, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 1. 2007, č. j. 10325/2100/2006/2007/Vr/Št, změnil rozhodnutí ředitele České obchodní inspekce, inspektorátu Jihočeského a Vysočina (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 12. 10. 2006, č. j. 473-21/06/ZOS/No/R, a to tak, že do výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně doplnil výčet osmi výrobků (5 druhů červeného vína - Rosso Toscano, Frankovka, Cabernet, Vina Lazar a Vina Alba, zásobník na CD, sada 4 tužek s gumou, CD Rom - X Side DVD), u kterých žalobce spotřebitele neinformoval o jejich ceně v souladu s cenovými předpisy. Správní orgán prvního stupně v naposledy uvedeném rozhodnutí uložil žalobci na základě § 23 odst. 1 a § 24 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, pokutu ve výši 15 000 Kč pro porušení § 3 písm. c) a § 12 odst. 1 cit. zákona, jehož se měl dopustit tím, že dne 7. 4. 2006 v provozovně KAUF LAND v Českých Budějovicích, Na Sádkách 1444 prodal výrobky - rozdělovník dokumentů A4 a dolomitový hrnek s pokličkou za vyšší než sjednané ceny a dne 1. 8. 2006 neinformoval v souladu s cenovými předpisy spotřebitele o ceně osmi druhů prodávaných výrobků (jejichž výčet doplnil posléze žalovaný).

Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že správní orgán prvního stupně ve výroku rozhodnutí neupřesnil, kterých výrobků nabízených spotřebiteli k prodeji se týkalo porušení § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, proto doplnil výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, aby tento byl přesný a aby zamezil jakékoliv záměně. Žalovaný shledal, že porušení § 3 písm. c) a § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele bylo správním orgánem prvního stupně spolehlivě prokázáno a je řádně zdokumentováno v kontrolních protokolech ze dne 7. 4. 2006 a 1. 8. 2006. K odvolací námitce žalobce, v níž poukazoval na nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z důvodu chybějících náležitostí tohoto rozhodnutí stanovených zákonem uvedl, že napadené rozhodnutí má náležitosti stanovené v § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vychází ze spolehlivě zdokumentovaného stavu věci v den kontroly a je tudíž přezkoumatelné. Žalovaný nepřisvědčil ani odvolací námitce žalobce, že z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není zřejmé, jakým jednáním došlo k porušení zákonem o ochraně spotřebitele stanovených povinností. Popis jednání uvedený v rozhodnutí správního orgánu stupně žalovaný považuje za jasný a srozumitelný. Správní orgán zde odkázal na kontrolní protokoly, kde je jednání žalobce podrobně popsáno. V případě námítky žalobce, v níž poukázal na porušení zásady dvojího přičítání, žalovaný uvedl, že vzhledem k tomu, že v § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je uvedena jednotná sazba pokuty pro různé typy protiprávních jednání, je přípustné v odůvodnění sankce přihlídnout k tomu, o jaký z těchto typů protiprávních jednání šlo (tedy de facto uvést jeho skutkovou podstatu) a dále zdůraznit specifika zjištěného protiprávního jednání v konkrétním případě, což také správní orgán prvního stupně učinil. Přestože je tedy právo spotřebitele na informaci o ceně výrobků a na jejich správné účtování objektem samotné skutkové podstaty, je k němu nutno při úvaze o výši pokuty přihlížet, neboť jednotlivé objekty skutkových podstat nelze považovat za zcela si rovné. Nadto zásada dvojího přičítání není žalovanému ve správním právu známa, tato zásada je podle názoru žalovaného aplikována pouze v právu trestním, což není případ napadeného rozhodnutí. Povahou protiprávního jednání se rozumí jeho závažnost pro spotřebitele, která v tomto případě spočívá v nesplnění povinností uložených v zájmu dodržování jedné ze zásad poctivosti prodeje a toho, aby byl spotřebitel informován o ceně prodáváných výrobků dříve než vstoupí v jednání o jejich případné koupi. To považuje žalovaný za závažné. Rozsah následků protiprávního jednání je pak dán jak počtem výrobků, které postrádaly zákonem stanovené informace pro spotřebitele, výší finančního poškození spotřebitele, které bylo zapříčiněno chybným účtováním, tak i počtem kontrolních zjištění. Žalovaný neshledal důvodnou ani námitku žalobce, v níž poukazoval na nepřiměřenost uložené pokuty s tím, že se jednalo o administrativní nedopatření, kdy došlo k rozdílu mezi cenou na etiketě a cenou v systému, přičemž uložená pokuta více než 230 x převyšuje zjištěný cenový rozdíl. Ztotožnil se s výší pokuty vyměřené orgánem prvního stupně, aniž by shledal důvod k jejímu snížení pod výměr uvedený v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Ve včas podané žalobě namítá žalobce nezákonnost rozhodnutí žalovaného, kterou spatřuje 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, obě tato rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, napadené rozhodnutí je v rozporu se skutečným stavem věci a

nemá oporu ve spisech a byla jí 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 o jeho věci bylo rozhodováno na základě přesně a úplně zjištěného skutkového stavu. Ve výroku rozhodnutí je nutno vytýkané jednání vymezit místem, časem a způsobem jednání tak, aby je nebylo možno zaměnit s jiným. Žalobce má za to, že ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně takto jednání vymezeno není, neboť výrobky, u kterých mělo dojít k prodeji za vyšší než sjednané ceny, jsou nedostatečně specifikovány. U výrobků, u kterých žalobce údajně neměl poskytnout informaci o ceně, pak jejich specifikace není ve výroku rozhodnutí uvedena vůbec. Již z tohoto důvodu je podle názoru žalobce nutno mít za to, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemá náležitosti stanovené zákonem. Prvoinstanční správní rozhodnutí pak nemá náležitosti stanovené zákonem ani co do odůvodnění rozhodnutí o pokutě a její výši. Žalobce připomněl, že ve smyslu § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele přihlíží správní orgán při rozhodování o pokutě a její výši k povaze zjištěného jednání a k jeho následkům. Zákon tak taxativně stanoví hlediska, ke kterým je správní orgán povinen při rozhodování o výši pokuty přihlížet a která musí hodnotit. Musí přihlídnout k oběma zmíněným hlediskům a nesmí přihlídnout k žádným jiným, přičemž jeho úvaha při hodnocení těchto hledisek musí být přezkoumatelná soudem. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně však podle přesvědčení žalobce tyto požadavky nesplňuje, neboť je v něm pouze popsáno jednání, které je žalobci vytýkáno („nesplnění povinností uložených v zájmu dodržování jedné ze zásad poctivosti prodeje a toho, aby byl spotřebitel informován o ceně prodáváných výrobků dříve, než vstoupí v jednání o jejich případné koupi“), aniž by toto jednání bylo dále hodnoceno. Nadto jsou uvedené skutečnosti znakem skutkové podstaty příslušného správního deliktu a jsou tedy rozhodné pro posouzení, zda ke správnímu deliktu došlo či nikoli a pro určení sazby, ve které má být pokuta uložena. K těmto skutečnostem však podle žalobce nelze přihlížet znovu při rozhodování o konkrétní výši pokuty; takový postup je totiž v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání. Ohledně hlediska následků jednání žalobce dovozuje, že v jeho rámci bylo přihlídnuto k výši finančního rozdílu vyčísleného u kontrolního nákupu, z rozhodnutí však nelze zjistit, jak byl tento rozdíl ve vztahu k uložené pokutě hodnocen. Žalobce dovozuje, že napadené rozhodnutí nemá náležitosti stanovené zákonem ani v části týkající se rozhodnutí o pokutě a úvaha správního orgánu ohledně pokuty a její výši je zcela nepřezkoumatelná. Ke zjištěnému nedostatku, spočívajícím v tom, že neinformoval v souladu s cenovými předpisy spotřebitele o ceně osmi druhů prodáváných výrobků žalobce uvedl, že se jedná o administrativní nedopatření, kdy došlo k rozdílu mezi cenou na etiketě a cenou v systému. Uložená pokuta však více než 230 x převyšuje zjištěný cenový rozdíl. Vzhledem k tomu je podle názoru žalobce nutno považovat uloženou pokutu za zcela nepřiměřenou. S ohledem na způsob, povahu a následek jednání by bylo možno za přiměřenou považovat pokutu nepřevyšující částku 2000 Kč. Žalobce tak má za to, že zde nebyly splněny podmínky pro to, aby žalovaný mohl potvrdit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o pokutě a její výši a považuje jeho postup za nezákonný. Domnívá se, že žalovaný zcela nezhojil vadu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně spočívající v nepřesnosti výroku, neboť žalovaný sice změnil výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tím, že doplnil výčet druhů výrobků, u kterých spotřebitel nebyl dle jeho kontrolních zjištění seznámen s cenou, avšak část výroku o prodeji výrobků za vyšší než sjednané ceny ponechal beze změny, přestože ani tento není ve správním rozhodnutí prvního stupně vymezen

dostatečně určitě. Žalobce trval na tom, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o uložení pokuty a její výši nemá všechny náležitosti stanovené zákonem, neboť neobsahuje relevantní skutečnosti, které by bylo možné podřadit hlediskům povahy a následkům protiprávního jednání. Považuje za nesprávné závěry žalovaného, že zásada zákazu dvojího přičítání není použitelná ve správním soudnictví a že je v odůvodnění sankce přípustné přihlídnout k tomu, o jaký typ protiprávního jednání šlo (čili de facto uvést jeho skutkovou podstatu), a dále zdůraznit specifika zjištěného protiprávního jednání v konkrétní případě. Žalobci není zřejmé, jaká specifika má žalovaný na mysli, neboť v odůvodnění rozhodnutí se neuvádějí jiné skutečnosti než ty, které tvoří samotnou skutkovou podstatu správních deliktů. Pokud má žalovaný specifiky zjištěného protiprávního jednání na mysli objekty skutkových podstat, dochází opět k dvojímu přičítání téhož. Podle žalobce by se však správní orgán při stanovení konkrétní sankce měl zaměřit na skutečnosti, které nejsou znaky skutkové podstaty a zhodnotit jejich relevanci ve vztahu k výši uložené sankce. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby městský soud rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a uložil žalovanému nahradit náklady řízení k rukám právního zástupce žalobce do tří dnů od právní moci rozsudku.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě shledal v námitkách žalobce rozpor spočívající v tom, že žalobce tvrdí, že napadená správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, zároveň však tvrdí, že uložená pokuta je nepřiměřená a klade si otázku, jak je možné, že žalobce shledal pokutu nepřiměřenou, když jsou podle jeho přesvědčení správní rozhodnutí nepřezkoumatelná. Tvzení žalobce, že rozhodnutí žalovaného je v rozporu se skutečným stavem věci a nemá oporu ve spisech žalovaný neakceptoval, s odůvodněním, že vycházel ze skutkového stavu, spolehlivě zjištěného při kontrolách provedených dne 7. 4. a 1. 8. 2006 v provozovně KAUF LAND, Na Sádkách 1444, České Budějovice, který je řádně zdokumentován a sepsán v kontrolních protokolech. Žalovaný je toho názoru, že ve svém rozhodnutí zhojil vadu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně spočívající v nepřesnosti výroku. K údajně nesprávnému zhojení vytýkaných nedostatků žalovaný uvedl, že dodržel povinnost respektovat všechny procesní zásady včetně požadavku hospodárnosti a rychlosti řízení a tím zamezil, aby subjekty správního řízení nebyly zbytečně zatěžovány. Z tohoto důvodu také sám žalovaný přiřadil důvody, které vedly správní orgán prvního stupně k uložení pokuty ve výši 15 000 Kč pod zákonná hlediska uvedená v ustanovení § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele a tak odstranil vadu vytýkanou žalobcem v jeho odvolání. Žalovaný je dále toho názoru, že v odůvodnění uložené pokuty nepochybil, když zásada zákazu dvojího přičítání mu ve správním právu není známa a nelze se tedy k jejímu porušení vyjádřit. Odůvodnění výše pokuty považuje za souladné se zákonem. Navrhl proto, aby městský soud žalobu zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného vyjádřil přesvědčení, že zásada zákazu dvojího přičítání žalovanému ve správním řízení známa je a poukázal v této souvislosti na rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 8 Ca 271/2005 a Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 4/2005.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 17. 6. 2008, č. j. 11 Ca 81/2007 – 38, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Námitce žalobce, že správní orgán nedostatečně zjistil skutkový

stav městský soud nepřisvědčil s odůvodněním, že tato námitka je nesrozumitelná pro nedostatek odůvodnění, když z podané žaloby není zřejmé, v čem konkrétně žalobce spatřuje nedostatečné zjištění stavu věci. Žalobce se ani v průběhu řízení před správními orgány, ani v rámci podané žaloby blíže nevyjádřil k obsahu kontrolních protokolů, které byly nejvýznamnějším podkladem pro rozhodnutí o zahájení správního řízení a o uložení pokuty. K námitce žalobce, v níž označil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů ve výrokové části za nejasná a nepřezkoumatelná, neboť z výrokové části uvedených rozhodnutí nevyplývá, proč, za co a za jaký konkrétní správní delikt je mu uložena pokuta, městský soud uvedl, že ve výroku napadeného rozhodnutí nechybí právní kvalifikace deliktu, z výroku správního rozhodnutí lze seznat jakého jednání, kterých deliktů a jaké povahy se žalobce dopustil. Městský soud podotknul, že si je vědom judikatury ve vztahu k náležitostem výroku rozhodnutí o správních deliktech, a poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, dostupné na www.nssoud.cz, podle kterého je na místě odmítnout úvahu, že postačí, jsou-li náležitosti výroku rozhodnutí uvedeny v jeho odůvodnění. Předešlá judikatura totiž akceptovala, pokud byl v odůvodnění rozhodnutí obsažen některý z identifikačních znaků skutku (např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A 168/1995). Městský soud v Praze vzal v úvahu, že k této změně judikatury došlo až po vydání napadeného rozhodnutí žalovaného a nelze proto vytýkat správnímu orgánu, jestliže v době rozhodování vycházel z dosavadní judikatury, a to za situace, kdy z obsahu celého rozhodnutí je nepochybně patrné, za jaké konkrétní jednání k postihu žalobce došlo a jaká skutková podstata deliktu byla jeho jednáním naplněna. Žalobními námitkami směřujícími proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se městský soud nezabýval, neboť s přihlédnutím k ustanovení § 68 písm. a) a § 69 s. ř. s. dospěl k závěru, že přezkumu nepodléhají. Námitku žalobce, že byl v průběhu správního řízení zkrácen na svých právech, shledal zcela obecnou, nekonkrétní a ve své podstatě nepřezkoumatelnou. Žalobce totiž nijak blíže neosvětlil, jakým způsobem byl zkrácen na svých právech, jakým způsobem byl zbaven či omezen ve svém právu přezkoumat rozhodnutí správního orgánu a v čem mu nebylo umožněno brojit proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. To samé pak platí i o námitce týkající se porušení zásady dvojího přičítání. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 14 As 4/2005, na které žalobce poukazuje v replice k vyjádření žalovaného však na serveru www.nssoud.cz nelze vyhledat. Městský soud dále uvedl, že pokud měl žalobce v této žalobní námitce na mysli hodnocení kritérií při úvaze správního orgánu o výši uložené sankce, pak správní uvážení neshledal v rozporu s obsahem spisového materiálu. V dané věci nebylo zjištěno, že by závěry správního orgánu nebyly dostatečně podloženy skutkovými zjištěními nebo s nimi byly v rozporu, či že by se správní orgán nevypořádal se všemi námitkami žalobce uvedenými v jeho odvolání. Městský soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda a jak bylo přihlédnuto k výši finančního rozdílu, vyčísleného u kontrolního nákupu. Konstatoval, že na rozdíl od trestního práva není výše škody či neoprávněného obohacení v oblasti správního trestání podle příslušných ustanovení zákona na ochranu spotřebitele součástí znaků skutkové podstaty správního deliktu. Správní orgán, ukládající sankce za správní delikt tak není bezprostředně nucen hodnotit přímou vazbu mezi výši finančního rozdílu vyčísleného u kontrolního nákupu a výši uložené pokuty, přičemž může (nutně nemusí) jít o okolnost, která na výši pokuty má vliv - jedná se tedy o jeden z aspektů, který správní orgán při úvaze o výši pokuty hodnotí. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, jaké

konkrétní skutečnosti a okolnosti měly podle jeho uvážení vliv na výši uložené pokuty. Povahou protiprávního jednání se v daném případě rozumí jeho závažnost pro spotřebitele, spočívající v neplnění povinností uložených v zájmu dodržování jedné ze zásad poctivosti prodeje a toho, aby byl spotřebitel informován o ceně prodáváných výrobků dříve než vstoupí v jednání o jejich případné koupi. To žalovaný považoval za závažné. Rozsah následků protiprávního jednání je dán počtem výrobků, které postrádaly zákonem stanovené informace pro spotřebitele, i výši finančního poškození spotřebitele zapříčiněného chybným účtováním i počtem kontrolních zjištění. Při úvaze o rozsahu následků protiprávního jednání správní orgán prvního stupně vycházel z toho, že celkový rozdíl v neprospěch spotřebitele činí 8,87% hodnoty nákupu. Pokud jde o výši uložené pokuty, jedná se o pokutu uloženou při samé dolní hranici zákonného rozpětí, která je plně v souladu se zákonem a nese v sobě funkci jak sankční tak i preventivní.

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.“). Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že z podané žaloby není zřejmé, v čem stěžovatel spatřuje nedostatek spolehlivě zjištěného stavu věci, neboť ve svých podáních opakovaně zdůrazňoval, že správní orgán prvního stupně jednání, které je žalobci vytýkáno pouze popsal a nijak je nehodnotil, což činí závěry žalovaného ohledně výše pokuty udělené žalobci nepřezkoumatelnými. Uvedené skutečnosti jsou navíc znakem skutkové podstaty příslušného správního deliktu. Správnímu orgánu prvního stupně nic nebránilo v tom, aby pokutu uložil v nižší výši než 15 000 Kč. Žalovaný ani k opakovaným námitkám stěžovatele své důvody, jež vedly k uložení sankce nerozváděl a spokojil se s obecnými konstatováními, z nichž nelze vyčíst úvahy, jimiž se správní orgány při ukládání sankce řídily. Stěžovatel je přesvědčen, že dostatečně uvedl, v čem spatřuje nedostatek spolehlivě zjištěného stavu věci, avšak žalovaný se s touto jeho námitkou nijak nevypořádal. Stěžovatel dále brojí proti závěru soudu, že není nedostatkem, pokud některé náležitosti výroku rozhodnutí byly uvedeny až v jeho odůvodnění. Poukázal na skutečnost, že mu městský soud dal za pravdu, že napadené rozhodnutí žalovaného postrádalo řádné náležitosti ve výrokové části, avšak zároveň konstatoval, že ke změně judikatury, která připouštěla uvedení náležitostí výroku až v odůvodnění rozhodnutí, došlo až po vydání napadeného rozhodnutí a tudíž správnímu orgánu nelze vytýkat, jestliže v době rozhodování vycházel z dosavadní judikatury. Uvedený závěr městského soudu nepovažuje žalobce za správný, neboť judikatura soudů nemá v České republice povahu precedentů a žalovaný tedy nebyl judikaturou vázán a nebyly zde objektivní překážky, proč by výrok jeho rozhodnutí neměl mít všechny požadované náležitosti. Judikatura, na niž městský soud odkazuje, se vztahuje k dřívější úpravě správního řízení, tj. k již zrušenému zákonu č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů však již byla vydána za účinnosti nového správního řádu tj. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Právě s ohledem na městským soudem uvedenou judikaturu je podle stěžovatele zřejmé, že není přípustné, aby náležitosti výroku rozhodnutí byly uvedeny až v jeho odůvodnění. Postup žalovaného tak stěžovatel považuje za rozporný s judikaturou Nejvyššího správního soudu, na kterou odkazoval již ve své žalobě. Stěžovatel v této souvislosti rovněž poukazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že nedošlo k porušení zásady zákazu dvojího přičítání správním orgánem a k

porušení diskreční pravomoci. Městský soud ani žalovaný nehodnotí závažnost zjištěné odchylky (celkový rozdíl v neprospěch spotřebitele v poměru k celkové hodnotě nákupu ve výši 8,87 %) a nezabývají se ostatními okolnostmi, za nichž byl rozdíl zjištěn. V podstatě jediným odůvodněním uložené sankce tak i nadále zůstává odkaz na porušení § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. S ohledem na výše uvedený stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a uložil žalovanému uhradit stěžovateli náklady řízení k rukám jeho právního zástupce.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je toho názoru, že jak jeho rozhodnutí, tak i napadený rozsudek Městského soudu v Praze jsou správné, zákonné a přezkoumatelné. S ohledem na skutečnost, že stěžovatel v kasační stížnosti uvádí obsahově stále stejná tvrzení navrhuje, 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. 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 Městský soud (ani žalovaný) nehodnotil závažnost zjištěné odchylky (celkový rozdíl v neprospěch spotřebitele v poměru k celkové hodnotě nákupu e výši 8,87 %) a nezabývají se ostatními okolnostmi za nichž byl rozdíl zjištěn. V této souvislosti stěžovatel vyjadřuje také nesouhlas se závěrem městského soudu, že ze strany žalovaného nedošlo k porušení zásady zákazu dvojího přičítání a k porušení diskreční pravomoci.

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 volné 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 50 000 000 Kč; při stanovení výše pokuty se přihlíží k povaze protiprávního jednání a k rozsahu jeho následků.

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 tvořící skutkovou podstatu správního deliktu, která poté podřadil též 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 i úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, které v konečném důsledku vyvolají i jeho přesvědčivost. Správní orgán je tak povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které 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 uvádí skutková zjištění, poté poukazuje na znění označených ustanovení zákona o ochraně spotřebitele, pod jedno z kritérií pro uložení pokuty (povaha protiprávního jednání) výslovně zařazuje skutkovou podstatu jiného správního deliktu, jehož se stěžovatel měl dopustit a o druhém ze zákonem stanovených kritérií (rozsah následků protiprávního jednání) se ani nezmiňuje, 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**.

Stejně tak je třeba odmítnout i argumentaci žalovaného, který v odůvodnění odvolacího rozhodnutí postupoval stejně jako správní orgán prvního stupně, když okolnosti daného jednání (skutkovou podstatu) zařadil pod hledisko (povaha protiprávního jednání) uvedené v § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.

Pokud jde o hledisko povahy protiprávního jednání, pak je možno z rozhodnutí žalovaného relevantně dovodit pouze hledisko nesplnění povinností uložených v zájmu dodržování jedné ze zásad poctivosti prodeje a toho, aby byl spotřebitel informován o ceně prodávaných výrobků dříve než vstoupí v jednání o jejich případné koupi. Samotnou skutečnost, že spotřebitel nebyl řádně informován o ceně výrobků, však nelze při rozhodování o konkrétní výši uložené pokuty již vzít v úvahu. Toto kritérium je totiž již zohledněno ve skutkové podstatě správního deliktu (porušení § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele), kterého se stěžovatel dopustil, a za které zákonodárce

stanovil možnost uložit pokutu. Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbyvá 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.

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.

Podle § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je prodávající je povinen informovat v souladu s cenovými předpisy spotřebitele o ceně prodáváných výrobků nebo poskytovaných služeb zřetelným označením výrobku cenou nebo informací o ceně výrobků či služeb jinak vhodně zpřístupnit.

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 výše pokuty.

Pokud tedy je porušení ustanovení zákona o ochraně spotřebitele zohledňováno 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. V případě hodnocení druhého hlediska stanoveného v § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele (rozsah následků protiprávního jednání) si žalovaný vedl lépe, když uvedl, že „rozsah následků protiprávního jednání je dán jak počtem výrobků, které postrádaly zákonem stanovené informace pro spotřebitele a dále i výší finančního poškození spotřebitele, které bylo zapříčiněné chybným účtováním, tak i počtem kontrolních zjištění. Při úvaze o rozsahu následků protiprávního jednání orgán prvního stupně vycházel ze zjištěné skutečnosti, kdy bylo v konkrétním případě zjištěno, že celkový rozdíl v neprospěch spotřebitele činil 64,80 Kč, což představuje 8,87% hodnoty nákupu”. Výše uvedené lze považovat za určitou, ale stále nedostatečnou úvahu 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 64,80 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 v tomto směru nedostatečné, neboť výše uvedenou úvahu žádné ze správních rozhodnutí neobsahuje.

Nejvyšší správní soud shledává odůvodnění výše pokuty nedostatečné také z toho důvodu, že v žádném případě není možné akceptovat argumentaci žalovaného spočívající v tom, „že vzhledem k tomu, že v § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je uvedena jednotná sazba pokuty pro různé typy protiprávních jednání, je přípustné v odůvodnění výše sankce přihlídnout k tomu, o jaký z těchto typů protiprávních jednání šlo (čili de facto uvést jeho skutkovou podstatu), a dále zdůraznit specifika zjištěného protiprávního jednání v konkrétním případě, což také správní orgán prvního stupně učinil“. Žalovaný dále vyjádřil přesvědčení, že přestože je právo spotřebitele na informaci o ceně výrobků a na jejich správné účtování objektem samotné skutkové podstaty, je k němu nutno při úvaze o výši pokuty přihlížet, neboť jednotlivé objekty skutkových podstat nelze považovat za zcela si rovné. Žalovaný tedy výslovně připouští možnost přihlížet při odůvodnění výše pokuty ke skutkové podstatě, což není možné, neboť takovýto postup je v přímém rozporu se zásadou dvojího přičítání.

Žalovaný se mylí také v tom ohledu, že zásada dvojího přičítání je aplikována pouze v právu trestním a nikoli v oblasti správního trestání. Také na rozhodování o jiných správních deliktech totiž dopadají požadavky článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.), z čehož je třeba dovodit, že zásada dvojího přičítání se uplatní nejen v řízení trestním, ale také v oblasti správního trestání, neboť uvedené typy řízení se z pohledu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nacházejí ve stejném režimu. Ve vztahu k trestání za správní delikty byly ostatně standardy této Úmluvy aplikovány již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002 (publ. pod č. 461/2005 Sb. NSS), kde bylo mimo jiné uvedeno: *„Také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle unitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že např. snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, anebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných.“*

Tento přístup byl předtím potvrzen i v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 22, nález č. 96), kterým ke dni 31. 12. 2002 zrušil celou část pátou občanského soudního řádu, tedy v nálezu, který vedl k nové koncepci správního soudnictví a ve kterém bylo mimo jiné řečeno, že *„trestním obviněním“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 jsou podle judikatury ESLP prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím. Soud pak musí být nadán pravomocí zvážit nejen zákonnost sankce, ale i její přiměřenost.“*

Nejvyšší správní soud dodává, že 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 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, jakou 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), event. zjištění, zda k takovému jednání dochází opakovaně. V tomto směru (tj. ke způsobu jednání) nutno uvést, že z rozhodnutí správních orgánů nelze vůbec zjistit např. to, v čem spočívalo „neinformování spotřebitele o ceně 8 druhů vína v souladu s cenovými předpisy“. Není zřejmé, zda etiketa na lahvích vůbec nebyla, nebo byla s cenou vyšší než byla účtována, nebo naopak s cenou nižší a jaká tedy v důsledku zjištění byla úvaha o výši pokuty.

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. Ostatně sám stěžovatel již v žalobě nepřezkoumatelnost úvahy žalovaného o pokutě a její výši namítal. Městský soud odůvodnění napadeného rozsudku pouze zopakoval závěry a úvahy žalovaného jejichž předmětem byla výše uložené pokuty, aniž by se jimi podrobněji zabýval.

Napadené rozhodnutí žalovaného tedy mělo být 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 a přisvědčit tak kasační námitce stěžovatele podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. 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 zrušit podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Přestože Nejvyšší správní soud shledal kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze z výše uvedených důvodů nepřezkoumatelným, považuje za vhodné vyjádřit se také ke zbývajícím námitkám stěžovatele vzneseným v kasační stížnosti.

Námitce stěžovatele, v níž vyjadřuje nesouhlas se závěrem městského soudu, že z podané žaloby nevyplývá, v čem stěžovatel spatřuje nedostatek spolehlivě zjištěného stavu věci, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Z obsahu kasační stížnosti je totiž zřejmé, že stěžovatel pod námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu řadí popis jednání, jež mu bylo vytýkáno správním orgánem prvního stupně, aniž by však toto jednání bylo dále hodnoceno a nerozvedení důvodů, jež vedly k uložení sankce v rozhodnutí žalovaného. Z výše uvedeného plyne, že stěžovatel vlastně ve skutečnosti skutkový stav, tak jak byl zjištěn správními orgány nezpochybňuje a brojí pouze proti tomu, jak byl zjištěný skutkový stav správními orgány hodnocen. Stěžovatel v žádném ze svých podání neuvádí, v čem je třeba skutkový stav zjištěný správními orgány doplnit, nepoukazuje na žádné skutečnosti a okolnosti, které by snad správní orgány opomenuly, či ke kterým nepřihlédnuly. Stěžovatel se tedy mylí, pokud má za to, že dostatečně uvedl v čem spatřuje nedostatek spolehlivě zjištěného stavu věci. Stěžovatel ostatně ani ve svém odvolání ve správním řízení nesprávně zjištěný skutkový stav nenamítal. Není tedy pravdou, že by se žalovaný s touto jeho námitkou nevypořádal. Žalovaný se s ní totiž ani vypořádat nemohl, neboť ji stěžovatel v průběhu správního řízení vůbec nevznášel.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti brojí proti závěru soudu, že není nedostatkem, pokud některé náležitosti výroku rozhodnutí byly uvedeny až v jeho odůvodnění. Nejvyšší správní soud k této námitce stěžovatele konstatuje, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze je v části, v níž hodnotí náležitosti výroku rozhodnutí žalovaného nesrozumitelný. Městský soud totiž nejprve zmiňuje náležitosti, které musí obsahovat výrok správního rozhodnutí a poté uvádí, že ve „výroku žalobou napadeného rozhodnutí nechybí právní kvalifikace deliktu, z výroku správního rozhodnutí lze seznat, jakého jednání, kterých deliktů a jaké povahy se žalobce podle názoru správního orgánu dopustil“. Následně poukazuje na usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, v němž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že je na místě odmítnout úvahu, že postačí jsou-li náležitosti výroku rozhodnutí uvedeny v jeho odůvodnění, i když je pravdou, že předešlá judikatura akceptovala, pokud byl v odůvodnění obsažen některý z identifikačních znaků skutku (např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A 168/1995), a své úvahy týkající se výroku rozhodnutí žalovaného uzavírá konstatováním, že ke změně judikatury došlo až po vydání napadeného rozhodnutí a nelze vytýkat správnímu orgánu, jestliže v době rozhodování vycházel z judikatury dosavadní, a to za situace, kdy z obsahu celého rozhodnutí je nepochybně patrné, za jaké konkrétní jednání k postihu žalobce došlo a jaká skutková podstata deliktu byla jeho jednáním naplněna. Městský soud tedy na jedné straně neshledal ve výroku rozhodnutí žalovaného jakékoliv vady, přesto však na straně druhé prostřednictvím odkazu na dřívější judikaturu naznačuje, že ve výroku rozhodnutí žalovaného nějaká pochybení shledal, neuvádí však již jaká. Úvahy městského soudu ohledně výroku rozhodnutí žalovaného proto shledal

Nejvyšší správní soud nesrozumitelnými. Je tak i pochopitelné, že stěžovatel zmíněné úvahy městského soudu v dané věci pochopil tak, že městský soud vyslovil, že není nedostatkem, pokud některé náležitosti výroku rozhodnutí byly uvedeny až v jeho odůvodnění.

Nejvyšší správní soud považuje na tomto místě za vhodné uvést, že ve výroku rozhodnutí žalovaného neshledal nedostatky, pro něž by bylo na místě jeho rozhodnutí zrušit. Výrok rozhodnutí žalovaného totiž přesně specifikuje kdo (stěžovatel) se kdy (7. 4. 2006 a 1. 8. 2006) a kde (v provozovně KAUF LAND, Na Sádkách 1444, České Budějovice) čeho dopustil [porušení povinností stanovených v ust. § 3 písm. c) a § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele], jakým jednáním došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu (prodej výrobků - rozdělovník dokumentů A4 a dolomitový hrnek s pokličkou - za vyšší než sjednané ceny a neinformování spotřebitele v souladu s cenovými předpisy spotřebitele o ceně 8 druhů prodáváných výrobků - 5 druhů červeného vína Rossa Toscano, Frankovka, Cabernet, Vina Lazar a Vina Alba, zásobník na CD, sada 4 tužek s gumou, CD Rom - X Side DVD) a jaká byla pachateli tohoto jiného správního deliktu uložena sankce (pokuta ve výši 15 000 Kč). Předmětné skutky tedy byly ve výroku rozhodnutí žalovaného popsány dostatečně konkrétním způsobem. Na tom nemůže nic změnit ani to, že ve výroku rozhodnutí nebyla uvedená přesná částka o kterou byla účtovaná cena vyšší než cena sjednaná, když žalovaný pouze konstatoval, že stěžovatel prodal výrobky za vyšší než sjednané ceny (z kontrolního protokolu ze dne 7. 4. 2006 vyplývá, že rozdíl v neprospěch spotřebitele činil 64,80 Kč), neboť i přes tento nedostatek zůstává skutek nezaměnitelně specifikován kvůli uvedení zbývajících údajů skutek náležitě popisujících.

K úvahám městského soudu, jež se týkaly výroku rozhodnutí žalovaného Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že závěr městského soudu o tom, že správnímu orgánu nelze vytýkat, že při posuzování věci vycházel z judikatury, která byla po jeho rozhodnutí změněna je opodstatněný v tom směru, že správním orgánům vskutku nelze vytýkat, přihlíží-li při svém rozhodování ke stávající soudní judikatuře. Pokud je však názor na určitou právní otázku později změněn musí jak správní orgány, tak i soudy k této změně přihlížet. V dané věci rozhodl žalovaný dne 31. 1. 2007, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl již zmíněným usnesením dne 15. 1. 2008 a městský soud, který o věci rozhodl dne 17. 6. 2008 tak již mohl a měl k usnesení rozšířeného senátu přihlížet, což v posuzovaném případě znamená, že pokud snad byl městský soud toho názoru, že výrok rozhodnutí žalovaného neobsahuje veškeré nezbytné náležitosti, pak měl v souladu s právním názorem zaujatým v již zmíněném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu rozhodnutí žalovaného pro tyto vady zrušit. Podstatné je také to, že správní orgán je vždy povinen vypracovat své rozhodnutí takovým způsobem, aby bylo správné jak po formální tak i po věcné stránce. To platilo i za dřívější judikatury, která pouze připouštěla možnost, aby některý z identifikačních znaků skutku byl obsažen v odůvodnění rozhodnutí, ale v žádném případě k tomu správní orgány "nenaváděla". Stěžovateli je tedy třeba přisvědčit v tom, že zde nebyly žádné objektivní překážky, proč by výrok rozhodnutí neměl mít všechny požadované náležitosti a že není přípustné, aby náležitosti výroku správního rozhodnutí byly uvedeny až v jeho odůvodnění. Nejvyšší správní však znovu zdůrazňuje, že dospěl k závěru o tom, že výrok rozhodnutí žalovaného všechny náležitosti, alespoň v nezbytném rozsahu, obsahuje.

Bez ohledu na výše uvedené Nejvyšší správní soud jen pro úplnost k námitce stěžovatele poukazuje na skutečnost, že judikatura soudů nemá v České republice povahu precedentů konstatuje, že judikatura soudů sice skutečně nemá v České republice povahu precedentů a rozhodující roli tak hraje výklad právních předpisů, avšak z § 12 s. ř. s., podle kterého Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených tímto zákonem, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem, ve spojení se zásadou předvídatelnosti soudního rozhodování, oprávněného očekávání a posilování právní jistoty, je třeba mít za to, že krajské soudy jsou povinny postupovat v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Na správních orgánech pak je, aby pokud možno soudní judikaturu znaly, respektovaly a postupovaly v souladu s ní.

Skutečnost, že dřívější judikatura se vztahovala k správnímu řádu z roku 1967, kdežto správní orgány obou stupňů rozhodovaly již podle správního řádu z roku 2004, na kterou poukazuje stěžovatel v kasační stížnosti nehraje při posouzení dané věci žádnou roli, neboť požadavky kladené správním řádem z roku 1967 i správním řádem z roku 2004 na výrok rozhodnutí jsou prakticky totožné (správní řád z roku 2004 pouze požadavky kladené na výrok rozhodnutí poněkud upřesňuje), což vyplývá již ze samotného porovnání znění předmětných ustanovení [podle § 47 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., *výrok obsahuje rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, popřípadě též rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení. Pokud se v rozhodnutí ukládá účastníkovi řízení povinnost k plnění, stanoví pro ni správní orgán lhůtu; lhůta nesmí být kratší, než stanoví zvláštní právní předpis; podle § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., se ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.]*

Další pochybení městského soudu shledal Nejvyšší správní soud v tom, že se městský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku vůbec nezabýval návrhem stěžovatele na snížení (moderaci) výše uložené pokuty ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. vzneseným v žalobě. Stěžovatel v žalobě sice výslovně neuvedl, že se domáhá snížení uložené pokuty, avšak Nejvyšší správní soud je toho názoru, že návrh na moderaci je v žalobě obsažen. Žalobce totiž uvedl, že „Pokud se týká zjištěného nedostatku, jedná se o administrativní nedopatření, kdy došlo k rozdílu mezi cenou na etiketě a cenou v systému. Uložená pokuta více než 230 x převyšuje zjištěný cenový rozdíl. Vzhledem k těmto skutečnostem je nutno podle názoru žalobce považovat uloženou pokutu za zcela nepřiměřenou. Žalobce má za to, že s ohledem na způsob, povahu a následek jednání by bylo možno za přiměřenou považovat pokutu nepřevyšující částku 2000 Kč“. Také z obsahu kasační stížnosti lze dovodit, že stěžovatel znovu vznáší návrh na moderaci uložené pokuty, když uvádí, že správnímu orgánu prvního stupně nic nebránilo v tom, aby pokutu uložil v nižší výši než 15 000 Kč. Skutečnost, že se městský soud nezabýval návrhem na

snížení (moderaci) pokuty tak znamená další důvod (krom již výše zmíněné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, ke které městský soud nepřihlédl), proč je napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný, což v souhrnu představuje důvody, proč musel Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2008, č. j. 11 Ca 81/2007 – 38, zrušit a věc tomuto soudu vrátit k dalšímu řízení.

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 31. 1. 2007 i rozhodnutí správního orgánu právního stupně 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 30. ledna 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu