



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Petr Brácha**, se sídlem Národní 961/25, Praha 1, zast. JUDr. Miroslavem Maškem, advokátem se sídlem Karlovo nám. 319/3, Praha 2, proti žalované: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Gorazdova 1969/24, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 7. 2021, č. j. ČOI 92989/21/O100, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2024, č. j. 3 A 112/2021-48,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Česká obchodní inspekce - Inspektorát Středočeský a hl. město Praha (dále jen „inspektorát“) rozhodnutím ze dne 12. 11. 2018, č. j. ČOI 141180/18/1000, shledal žalobce vinným z přestupku dle § 24 odst. 7 písm. c) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“). Tohoto přestupku se žalobce dopustil tím, že na internetových stránkách www.galerie-narodni.cz, v části nazvané *Aukční podmínky a dražební řád* v bodě 1. (Práva a povinnosti dražitele) uváděl mimo jiné informaci: „*Pokud se jedná o dražitele, který nemá trvalé bydliště na území ČR, nebo je cizincem, je tento dražitel povinen jako důkaz vážně míněného zájmu a úmyslu účastnit se dražby, řádně dražit a vydražit nabízenou/é položku/y a tuto/tyto včetně provize GN 25 řádně a včas uhradit a převzít, složit na číslo bankovního účtu u ČESKÉ SPORITELNY a. s. (č. ú. 3402297349/0800, IBAN CZ0800 0000 0034 0229 7349, BIC (SWIFT) GIBACZPX, jako variabilní symbol uvést ID dražitele nebo datum narození, jistina není úročena!)* provozovatele dražby dražební jistinu ve výši 1.000 EUR /slovy jeden tisíc euro/, která mu bude v případě neuhrazení vydražené položky, ať již z jakéhokoli důvodu nebo bez udání důvodu, ve 14-ti denní lhůtě od vydražení započtena ze strany GN 25 jako smluvní pokuta (nárok na náhradu škody a ušlého zisku vůči dražiteli za jím zmařenou dražbu tím není dotčen) nebo od hodnoty - kupní ceny dosažené dražbou + provize GN 25 odečtena/započtena v jeho prospěch, případně mu bude

po neúspěšné dražbě položky vrácena, nebo může být tato jistina použita pro úspěšnou dražbu jiné položky v následujících dražbách. S nezpochybnitelným právem GN 25 na smluvní pokutu ve shora uvedené výši dražitel výslovně souhlasí, tento svůj výslovný a neodvolatelný souhlas dokládá i tím, že jistinu ve výši 1.000,- EUR ve prospěch GN 25 skládá. Toto výše uvedené ujednání se nevztahuje na dražitele, kteří v minulosti již řádně uhradili a převzali minimálně jednu vydraženou položku. Aukční síň GN 25 si vyhrazuje právo nedokončit registraci nového dražitele, který nesplní výše uvedené podmínky.“ Za tento přestupek inspektorát žalobci uložil pokutu ve výši 30 000 Kč.

[2] Žalovaná nejprve rozhodnutím ze dne 19. 2. 2019, č. j. ČOI 24225/19/O100/1000/18/19/HI/Št, snížila částku pokuty na 25 000 Kč. Toto rozhodnutí následně Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zrušil rozsudkem ze dne 12. 5. 2021, č. j. 3 A 73/2019-40, a to pro nesprávné posouzení prekluze, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[3] Ta následně novým rozhodnutím o odvolání uvedeným v záhlaví změnila prvostupňové rozhodnutí tak, že ve výroku, jímž žalobce uznala vinným, nahradila text „v blíže nezjištěné době, minimálně v době kontroly jejich obsahu dne 17. 8. 2015“ novým textem „v době od 11. 8. 2015 do 23. 10. 2015“. Dále snížila původní pokutu na 20 000 Kč. Ve zbylé části rozhodnutí inspektorátu potvrdila.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované novou žalobu k městskému soudu, který ji zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví. Tentokrát neshledal důvodnou námitku prekluze, neboť žalovaná v novém rozhodnutí upřesnila výrok ohledně časového rozmezí protiprávního jednání a správně použila § 24b odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele, ve znění účinném do 30. 6. 2017. Podle něj odpovědnost za správní delikt zaniká, pokud o něm správní orgán nezahájil řízení do dvou let ode dne, kdy se o něm dozvěděl. Žalovaná dovodila, že dvouletá prekluzivní lhůta pro zahájení správního řízení začala běžet ode dne 6. 8. 2015, ale správní řízení bylo zahájeno až dne 11. 8. 2017, proto část trvajících protiprávního jednání již byla v době zahájení správního řízení prekludována. Z tohoto důvodu uznala žalobce vinným z protiprávního jednání až ode dne 11. 8. 2015. Protiprávní jednání bylo ukončeno dne 23. 10. 2015, kdy bylo žalobci doručeno oznámení o provedení kontroly s připojeným protokolem o kontrole ze dne 20. 10. 2015, proti kterému podal námitky, ve kterých uvedl, že vytýkané ustanovení o dražební jistině odstranil. Tím došlo k ukončení protiprávního stavu trvajících správního deliktu. Inspektorát ve věci vydal rozhodnutí dne 12. 11. 2018, o odvolání proti němu žalovaná rozhodla poprvé dne 19. 2. 2019 s právní mocí dne 20. 2. 2019. Dané řízení tak trvalo tři roky tři měsíce a dvacet osm dnů. Následně žalobce inicioval soudní řízení, v němž bylo zrušeno původní rozhodnutí žalované. Rozsudek městského soudu č. j. 3 A 73/2019-40 byl žalobci doručen dne 14. 5. 2021. Žalovaná vydala dne 16. 7. 2021 nyní napadené rozhodnutí, které nabylo právní moci dne 19. 7. 2021. Od doručení zrušujícího rozsudku do právní moci napadeného rozhodnutí uplynuly dva měsíce a pět dnů. Součet uvedených dob nedává dohromady pět let, proto pětiletá objektivní lhůta k prekluzi dle § 24b odst. 3 a 4 zákona o ochraně spotřebitele nebyla naplněna a k prekluzi nedošlo.

[5] Městský soud neshledal důvodnou ani námitku, že se žalobce nedopustil vytýkaného jednání. Inspektorát vyšel z poznatků získaných při místním šetření od žalobce, respektive jeho zaměstnankyně, ze žalobcova internetového portálu, aukčních podmínek a z jeho vyjádření. Shledal, že se žalobce dopustil protiprávního jednání tím, že diskriminoval

pokračování

spotřebitele, když u osob, které nemají trvalé bydliště či občanství ČR, vyžadoval složení dražební jistiny, což nepopřel.

[6] Městský soud neshledal pochybení v tom, že žalovaná nezjišťovala žalobcovy majetkové a osobní poměry. Žalovaná uvedla, že za daný přestupek mohla uložit pokutu až 3 000 000 Kč. Ve prospěch žalobce přihlédla k tomu, že se z jeho strany jednalo o první porušení § 6 zákona o ochraně spotřebitele a že napravil své protiprávní jednání. Z tohoto důvodu snížila inspektorátem uloženou pokutu ze 30 000 Kč na 20 000 Kč. Dle městského soudu není pokuta v takové výši nepřiměřená, ani natolik citelná, že by byla pro žalobce likvidační. Likvidační charakter pokuty žalobce ani ničím neprokazoval.

[7] Městský soud dále neshledal důvodnou námitku o porušení zákazu sebeobviňování. Výzvu inspektorátu k poskytnutí součinnosti ohledně předložené podkladů nelze považovat za porušení tohoto zákazu, jelikož se vztahovala na podklady, které byly meritem projednávané věci. Žalobce nedoložil, co mu bránilo, aby se v řízení hájil nebo zpochybnil předložené listiny. Poskytnutí součinnosti kontrolnímu orgánu, spočívající v poskytnutí informací, není v rozporu se zákazem sebeobviňování.

[8] Městský soud nesouhlasil ani s námitkou zmatečnosti správního řízení kvůli změně právní kvalifikace. Žalobcovo protiprávní jednání bylo v řízení označováno v důsledku změny právní úpravy za správní delikt i za přestupek. Jedná se sice o pochybení správních orgánů v označení protiprávního jednání, nikoli však takové, které by mělo dopad do právní sféry žalobce, jelikož jeho práva tím nebyla zkrácena.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalované

[9] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“).

[10] Protiprávní jednání, jímž byl stěžovatel shledán vinným, již bylo prekludováno. Oficiální úřední kontrola proběhla dne 6. 8. 2015. V tento den se správní orgány dozvěděly o údajném pochybení a od tohoto dne začaly běžet příslušné lhůty. Nejpozději dne 6. 8. 2017 tedy mělo být zahájeno správní řízení, nicméně toto řízení bylo zahájeno až dne 11. 8. 2017. Žalovaná se tak snažila stihnout zákonnou lhůtu, v čemž stěžovatel spatřuje projev zlé vůle a zneužití výkonu práva.

[11] Žalovaná nepostupovala podle závazného právního názoru z předešlého rozsudku městského soudu č. j. 3 A 73/2019-40. Žalovaná uznala, že povědomí, že stěžovatel spáchal dané protiprávní jednání, získala dne 6. 8. 2015, nicméně rozhodnutím ze dne 16. 7. 2021 účelově změnila výrokovou část prvostupňového rozhodnutí ohledně časového rozmezí páchání protiprávního jednání. Takový postup se příčí dobrým mravům.

[12] Nejasnosti ohledně časového rozmezí vytýkaného jednání neměla vyřešit až žalovaná jako odvolací orgán. Měla prvostupňové rozhodnutí zrušit a nechat věc znovu projednat inspektorátem. Tím, že tak podstatnou změnu učinila sama, nedala stěžovateli šanci k věci zaujmout procesní stanovisko a zkrátila ho na jeho právech. Stěžovatel měl od samého počátku správního řízení právo vědět, co a od kdy je mu kladeno za vinu, a podle toho vést svou obranu. Postup žalované, která „prominula“ část protiprávního jednání v rozsahu od

6. 8. 2015 do 11. 8. 2015, je nesprávný. Prekluzivní lhůta počala běžet ode dne 6. 8. 2015 a jakýkoliv jiný výklad je v rozporu s právní teorií i platným právním řádem.

[13] Stěžovatel namítá i nesprávnost závěrů městského soudu ohledně toho, která právní úprava je pro něj příznivější, a propočtu ohledně běhu prekluzivní lhůty. Městský soud pochybil, pokud si od stěžovatele nevyžádal doklady o tom, kdy mu byly uloženy vyměřené správní pokuty. Pokud neměl skutková tvrzení za dostatečná, měl stěžovatele vyzvat k jejich doplnění.

[14] Městský soud nesprávně posoudil námitku, že se žalovaná nezabývala stěžovatelovými majetkovými poměry. Žalovaná o odvolání rozhodovala po dvou a půl letech od předchozího rozhodnutí, proto měla zjišťovat aktuální stav věci. V napadeném rozhodnutí se nezabývala otázkou přiměřenosti uložené pokuty. Při ukládání pokuty musí být vždy zdůvodněna konkrétní výše pokuty. To se v projednávané věci nestalo. Nelze argumentovat tím, že pokud je finanční trest ukládán ve spodní části zákonného rozpětí, tak správní orgán nemusí zjišťovat majetkové poměry pokutovaného. Stěžovatelovo podnikání bylo utlumeno v podstatě na nulu. Proto bylo namístě zjistit jeho majetkové poměry.

[15] Městský soud nesprávně vyhodnotil námitku porušení zákazu sebeobviňování, zejména snahu inspektorátu pod pohrůzkou správní pokuty získat od stěžovatele doklady o tom, v jakém rozsahu v praxi používal sporné ustanovení aukčních podmínek. Nesprávně byla posouzena i námitka zaměňování pojmu přestupek a správní delikt. Stěžovatel měl již od začátku řízení právo vědět, jakým konkrétním protiprávním jednáním je vinen, aby mohl vyhodnotit, jaký trest mu hrozí. To, že se žalovaná neorientovala v legislativních změnách, nemůže jít k jeho tíži.

[16] Stěžovatel neměl v úmyslu někoho diskriminovat. Chyběla zde tedy volní složka zavinění. Skutečnost, že má v aukčních či obchodních podmínkách nějaké ustanovení, které nemuselo být v souladu s právním řádem, sama o sobě neznamená, že došlo k protiprávnímu jednání. Samotné ustanovení v aukčních podmínkách nemůže nikoho diskriminovat.

[17] Žalovaná se dostatečně nezabývala polehčujícími okolnostmi, na které stěžovatel poukazoval. K těmto okolnostem nepřihlédl ani městský soud. Jednalo se o první stěžovatelovo pochybení, a proto stačilo samotné projednání věci, navíc ihned poté, co zjistil, že inspektorát má pochybnosti o správnosti jeho aukčních podmínek, je upravil, aby odpovídaly požadavkům inspektorátu. Sporným ustanovením též nebyl nikdo diskriminován a stěžovatel ani neměl úmysl někoho diskriminovat. Navíc se po tolika letech stírá výchovný charakter správního řízení.

[18] Stěžovatel na závěr namítá, že městský soud nesprávně neprovedl jím navržené důkazy. Městský soud nemohl odmítnout jeho důkazy pro jejich vágnost. Bylo by v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení, aby stěžovatel dokola opakoval veškerou argumentaci, kterou již uplatnil ve správním řízení. Stěžovatel žádal pouze to, aby byla daná věc posouzena na základě obsahu celého správního spisu.

[19] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její zamítnutí. Dvouletá prekluzivní lhůta začala běžet dne 6. 8. 2015, ale jelikož správní řízení bylo zahájeno až dne 11. 8. 2017, část trvajících protiprávního jednání byla již v den zahájení správního řízení prekludována. Žalovaná proto uznala stěžovatele vinným z protiprávního jednání spáchaného ode dne 11. 8. 2015. Stěžovatel protiprávní jednání ukončil až opravou svých

pokračování

aukčních podmínek. Změnou výroku prvostupňového rozhodnutí nebyla porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení. Vymezení skutku zůstalo totiž stejné jako v rozhodnutí inspektorátu, až na bližší časovou specifikaci. Žalovaná nepochybila, když se nezabývala majetkovými poměry stěžovatele, jelikož pokutu ve výši 20 000 Kč nelze považovat za likvidační. Odpovědnost za daný přestupek je odpovědností objektivní, tedy bez ohledu na zavinění. Nadto se jedná o ohrožovací delikt, u kterého není podstatné, zda byl některý spotřebitel skutečně poškozen. Ani terminologická změna v označení protiprávního jednání nemohla zkrátit stěžovatele na jeho právech.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

III. a) Prekluze

[22] Stěžovatel zejména namítá, že jeho protiprávní jednání již bylo prekludováno, jelikož dvouletá prekluzivní lhůta pro zahájení správního řízení počala běžet ode dne 6. 8. 2015 a správní řízení bylo zahájeno až dne 11. 8. 2017. Správní orgány a městský soud shledaly, že v dané věci šlo o trvající delikt, který započal vložním ustanovením do aukčních podmínek stěžovatele a skončil odstraněním tohoto ustanovení. Ve stěžovatelově případě se dle žalované a městského soudu uplatnila dvouletá prekluzivní lhůta dle § 24b odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele, ve znění účinném do 30. 6. 2017. Tato lhůta běžela podle žalované ode dne 11. 8. 2015, tedy přesně dva roky před začátkem správního řízení, do 23. 10. 2015, kdy stěžovatel napravil závadný stav tím, že dané ustanovení odstranil ze svých aukčních podmínek.

[23] Dle rozsudku NSS ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002-44, č. 832/2006 Sb. NSS, platí, že správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal, je považován za trvající správní delikt. Dle rozsudku NSS ze dne 14. 12. 2020, č. j. 4 As 230/2020-45, tvoří jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, jeden skutek a jeden delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu. Za trvající delikt je třeba považovat i protiprávní jednání stěžovatele, jelikož do svých aukčních podmínek zavedl diskriminační ustanovení o povinnosti složení dražební jistiny pro osoby, které nemají české státní občanství ani trvalý pobyt v ČR, čímž tyto osoby diskriminoval, a tento protiprávní stav udržoval až do doby, než dané ustanovení odstranil z aukčních podmínek. Žalovaná a městský soud tedy dospěly ke správnému závěru, že stěžovatelovo protiprávní jednání je třeba považovat za trvající delikt. U trvajícího deliktu je počátek běhu prekluzivní lhůty pro zahájení správního řízení dán vždy, když se správní orgán dozví, že je protiprávní stav stále udržován. Je-li zjištěno kdykoli později, že stále nedošlo k ukončení trvajícího deliktu, začne správnímu orgánu běžet nová subjektivní lhůta (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 11. 2018, č. j. 1 As 207/2018-32, č. 3855/2019 Sb. NSS, nebo ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014-71).

[24] Stěžovatel zastává názor, že dvouletá prekluzivní lhůta pro zahájení správního řízení začala běžet ode dne 6. 8. 2015 a uplynula dne 6. 8. 2017, tj. před zahájením správního řízení,

kteřé bylo zahájeno až dne 11. 8. 2017. NSS tento názor nesdílí. Stěžovatel totiž opomíjí, že v jeho případě se prokazatelně jednalo o trvající protiprávní jednání, které nebylo spácháno pouze dne 6. 8. 2015, kdy u něj inspektorát provedl místní šetření, ale trvalo až do odstranění protiprávního stavu, tedy do dne 23. 10. 2015. Stěžovatelovo jednání tedy i po 6. 8. 2015 nadále naplňovalo znaky trvajícího deliktu. V takovém případě dle výše uvedené judikatury platí, že prekluzivní lhůta pro zahájení řízení začala běžet vždy znovu poté, co se správní orgán dozvěděl, že stěžovatel stále udržuje (či do určité doby udržoval) protiprávní stav.

[25] Inspektorát dne 17. 8. 2015 ověřil, že stěžovatelem nastolený protiprávní stav, který původně zjistil během místního šetření dne 6. 8. 2015, nadále trvá. Tento stav trval až do dne 23. 10. 2015, kdy bylo stěžovateli doručeno oznámení o provedení kontroly s připojeným protokolem o kontrole ze dne 20. 10. 2015, proti němuž podal námitky. V nich uvedl, že vytýkané ustanovení o dražební jistině odstranil ze svých aukčních podmínek. Inspektorát trvání protiprávního stavu dne 17. 8. 2015 ověřil, když provedl kontrolu stěžovatelových webových stránek a vydal úřední záznam o zjištění diskriminačního ustanovení uvedeného ve stěžovatelových aukčních podmínkách. Závěr, že inspektorát dne 17. 8. 2015 ověřil trvání protiprávního jednání, vyslovil i městský soud v bodě 53. rozsudku č. j. 3 A 73/2019-40. Protiprávní jednání tak bylo v době zahájení správního řízení (11. 8. 2017) prekludováno pouze částečně, a to právě pro období od 6. 8. 2015 do 10. 8. 2015. Za období od 11. 8. 2015 do 23. 10. 2015 mohl být stěžovatel nadále sankcionován, jelikož v tomto období nadále trval jím nastolený protiprávní stav. Inspektorátem zjištěný skutkový stav nebyl žádným způsobem zpochybněn, jelikož nebylo ničím vyvráceno, že by v tomto „zbylém“ období již nedocházelo k protiprávnímu jednání, tedy že by se sporné ustanovení již nenacházelo ve stěžovatelových aukčních podmínkách.

[26] Ačkoliv městský soud v napadeném rozsudku opomněl důležitost data 17. 8. 2015, tedy dne, kdy inspektorát z webových stránek stěžovatele ve smyslu výše uvedené judikatury ověřil, že je nadále udržován protiprávní stav, který poprvé zjistil již během místní kontroly dne 6. 8. 2015, nejedná se o vadu, kvůli které by bylo namístě napadený rozsudek zrušit. Městský soud totiž dospěl ke správnému závěru, že žalovaná v rozhodnutí o odvolání vzala v potaz, že došlo k částečné prekluzi stěžovatelova trvajícího protiprávního jednání. Původní dvouletá prekluzivní lhůta ve smyslu § 24b odst. 3 a 4 zákona o ochraně spotřebitele pro zahájení správního řízení, která počala běžet ode dne 6. 8. 2015, sice skutečně uplynula před zahájením správního řízení, tedy před 11. 8. 2017, nicméně nová prekluzivní lhůta dle ustálené judikatury počala běžet ode dne 17. 8. 2015, a uběhla tak až dne 17. 8. 2017, tedy až po zahájení správního řízení.

[27] NSS souhlasí s výpočty ohledně běhu objektivní prekluzivní lhůty, které provedl městský soud v bodě 62. napadeného rozsudku a které jsou shrnuty v bodě [4] tohoto rozsudku. Z výpočtů městského soudu vyplývá, že v době vydání nyní napadeného rozhodnutí žalované neuběhla pětiletá objektivní prekluzivní lhůta dle § 24b odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele. Stěžovatel k výpočtu městského soudu pouze namítá, že si od něj měl vyžádat doklady o tom, kdy mu byly uloženy vyměřené správní pokuty. Z výpočtů městského soudu vyplynulo, že z pětileté objektivní prekluzivní lhůty uběhlo přibližně tři a půl roku. Stěžovatel neuvádí ani ničím neproazuje, že by jím namítané ukládání pokut trvalo tak dlouho, že by pětiletá objektivní prekluzivní lhůta mohla uplynout. Stěžovatel též neuvádí, proč by mělo být zjišťováno ukládání pokut jako takové, když pokuty byly zjevně uloženy právě správními rozhodnutími, ke kterým se městský soud vyjádřil. Pokud stěžovatel ve skutečnosti požadoval, aby městský soud zjistil, kdy dané pokuty zaplatil, lze

pokračování

souhlasit s názorem městského soudu, že tato skutečnost by nemohla vyvrátit závěr o neuplynutí pětileté prekluzivní lhůty, jelikož samotné zaplacení pokuty vůbec nemá na běh této lhůty vliv.

[28] Stěžovatel též nesouhlasí s tím, aby otázku prekluze řešil až odvolací orgán. NSS však neshledává nic problematického na postupu žalované, která po zrušení svého původního rozhodnutí provedla nové posouzení prekluzivní lhůty. Městský soud předchozím rozsudkem ve věci č. j. 3 A 73/2019-40 zrušil původní rozhodnutí žalované a vrátil jí věc k dalšímu posouzení, jelikož shledal, že správní orgány nedostatečně vymezily časové rozmezí spáchání protiprávního jednání. Městský soud v bodě 80. výše uvedeného rozsudku žalovanou zavázal, aby se zabývala tím, zda stěžovateli klade za vinu déletrvající protiprávní jednání, a pokud mu takové jednání klade za vinu, pak měla posoudit, jaká jeho část může být v rámci subjektivní lhůty postihnuta a jaká je již prekludována. Žalovaná tyto otázky v nyní napadeném rozhodnutí posoudila, tudíž postupovala přesně podle závazného právního názoru městského soudu. Jelikož žalovaná tímto postupem napravila své dřívější pochybení, stěžovatel se po vydání nyní napadeného rozhodnutí ocitl v situaci, jako by žalovaná danou otázku posoudila správně již v původním rozhodnutí. V takovém případě by se proti jejímu posouzení mohl též bránit až v žalobě. Postupem žalované tak nebyl zkrácen na svých právech.

[29] Dle stěžovatele odporuje změna časového vymezení protiprávního jednání ve výroku rozhodnutí žalované dobrým mravům, neboť došlo k účelové změně výroku o vině pro zachování časového rozmezí protiprávního jednání. Městský soud ohledně dané námitky v bodě 65. napadeného rozsudku dospěl k závěru, že žalovaná pouze upravila počátek protiprávního jednání a jeho konec podle pokynů předchozího rozsudku městského soudu č. j. 3 A 73/2019-40 a tento postup v napadeném rozhodnutí odůvodnila. Žalovaná se řídila závazným právním názorem městského soudu, který jí uložil, aby specifikovala délku trvání protiprávního jednání a aby posoudila, zda již nebyla jeho část prekludována. Na straně čtvrté rozhodnutí o odvolání uvedla, že se jedná o delikt trvající, přičemž část trvajícího protiprávního jednání již byla v den zahájení správního řízení (11. 8. 2017) prekludována, neboť již uběhla dvouletá prekluzivní lhůta k zahájení správního řízení, která začala běžet dne 6. 8. 2015. Z tohoto důvodu žalovaná uznala stěžovatele vinným z protiprávního jednání spáchaného ode dne 11. 8. 2015. Za den ukončení protiprávního jednání považovala den 23. 10. 2015, kdy byl stěžovateli doručen protokol o kontrole, na jehož základě odstranil ustanovení o dražební jistíně ze svých aukčních podmínek. Žalovaná tak řádně odůvodnila svůj postup při určení časového rozmezí páchaní trvajícího deliktu. V jejím postupu proto nelze spatřit porušení dobrých mravů či účelové jednání. Tato námitka není důvodná.

[30] Stěžovatel uvádí, že podle jeho názoru měl inspektorát pouze rok na zahájení správního řízení, tuto námitku však nijak nerozvádí, navíc na ni zareagoval již městský soud v bodě 56. napadeného rozsudku, ve kterém uvedl, že z právní úpravy žádná jednorozhodná lhůta nevyplývá. Stěžovatel tento závěr ničím nerozporuje, takže se mu nepodařilo vyvrátit tezi, že na danou věc je třeba užít dvouletou prekluzivní lhůtu dle § 24b odst. 3 a 4 zákona o ochraně spotřebitele.

III. b) Úmysl diskriminovat a zákaz sebeobviňování

[31] Stěžovatel dále namítá, že neměl úmysl kohokoliv diskriminovat. Městský soud k této námitce v bodě 72. napadeného rozsudku konstatoval, že v daném řízení nebylo třeba,

aby mu byl prokázán úmysl či jiná forma zavinění. Tento závěr vyvodil z rozsudku NSS ze dne 19. 7. 2018, č. j. 7 As 190/2017-18, č. 3799/2018 Sb. NSS, dle jehož bodu 18 platí: „*Při dokazování jak přímé, tak nepřímé diskriminace není z pohledu Evropského soudu pro lidská práva významný úmysl osoby, která vyčleňování provádí, nýbrž pouze skutečnost, zda došlo k diskriminaci z některého ze zakázaných důvodů. K prokázání diskriminace tedy není zapotřebí prokázat diskriminační úmysl či jakoukoli podobu zavinění (srov. např. rozsudek pléna ve věci Abdulaziz, Cabales a Balkandali proti Spojenému království ze dne 28. 5. 1985, č. 9214/80; 9473/81 a 9474/81, § 91).*“

[32] Dle § 6 zákona o ochraně spotřebitele platí, že prodávající nesmí při prodeji výrobků nebo poskytování služeb diskriminovat spotřebitele. Dle § 24 odst. 7 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele, ve znění účinném do 30. 6. 2017, platilo, že se prodávající dopustí správního deliktu, pokud při prodeji výrobků nebo poskytování služeb poruší zákaz diskriminace spotřebitele podle § 6. Ve výše uvedených ustanoveních zákona o ochraně spotřebitele není uvedeno, že by se daného správního deliktu (podle nynějšího znění zákona přestupku) stěžovatel mohl dopustit, pouze pokud k diskriminaci došlo jeho úmyslným jednáním. Ze zákona o ochraně spotřebitele tedy nevyplývá, že by na danou věc nebylo možné uplatnit výše citovaný závěr sedmého senátu, že k prokázání diskriminace není zapotřebí prokázat úmysl.

[33] Stěžovatel též namítá, že byl porušen zákaz sebeobviňování, jelikož se od něj inspektorát snažil pod pohrůžkou správní pokuty získat doklady o tom, v jakém rozsahu v praxi používal sporné ustanovení aukčních podmínek. NSS neshledal tuto námitku důvodnou. Dle rozsudku NSS ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014-52, platí, „*že orgán dohledu je i pod hrozbou sankce oprávněn zavázat účastníka řízení k tomu, aby poskytl veškeré potřebné informace vztahující se ke skutkovému stavu, které jsou mu známy, a aby mu předal případně příslušné dokumenty, jež má k dispozici, a to i tehdy, když mohou sloužit k prokázání protiprávního jednání vůči němu samotnému nebo vůči jinému subjektu. Přiznání absolutního práva nevypovídat by totiž zašlo za hranice toho, co je nezbytné pro zachování práva na obhajobu, a představovalo by neodůvodněnou překážku výkonu dohledové pravomoci*“ (zvýraznění provedl nyní NSS). Šestý senát dále uvedl, že účastníkovi řízení lze přiznat právo nevypovídat jen do té míry, do jaké by byl nucen poskytnout odpovědi, které by ho dovedly k připuštění existence protiprávního jednání, které přísluší prokázat správnímu orgánu. Po účastníkovi řízení nelze požadovat, aby přiznal své protiprávní jednání či jinak své jednání či předložené podklady právně hodnotil. Pouhým vyžádáním skutkových vyjádření a již existujících listin a záznamů však účastník řízení není nucen k sebeobviňování.

[34] Inspektorát stěžovatele podle úředního záznamu ze dne 17. 8. 2015 vyzval k poskytnutí součinnosti spočívající v podání vyjádření, z jakých důvodů přistoupil k začlenění sporného ustanovení do svých aukčních podmínek. Inspektorát stěžovatele zároveň vyzval k zaslání kopií případů, kdy byla dražební jistina požadována, složena a následně vyúčtována, popřípadě kdy nebyla vrácena z důvodu neuhrazení vydraženého předmětu. Podle NSS tím zákaz sebeobviňování nebyl porušen. Inspektorát byl povinen dostatečně zjistit skutkový stav, tedy i to, proč stěžovatel vložil do aukčních podmínek ustanovení o složení jistiny pro dražitele, kteří nemají české státní občanství a nemají v ČR trvalý pobyt. K tomu je třeba připomenout, že protiprávním bylo již samotné vložení tohoto ustanovení do aukčních podmínek, nikoliv jeho faktické uplatnění vůči třetímu subjektu. Na projednávaný případ proto lze vztáhnout závěr z rozsudku

pokračování

č. j. 6 As 159/2024-52, že pouhé vyžádání skutkových vyjádření a již existujících záznamů nelze považovat za porušení zákazu sebeobviňování.

III. c) Námitky směřující do výše sankce

[35] Stěžovatel dále nesouhlasí s posouzením žalobní námitky, že se žalovaná nezabývala jeho majetkovými poměry. Dle ustálené judikatury je správní soud při posuzování zákonnosti uložené sankce k žalobní námitce oprávněn pouze hodnotit, zda správní orgán při stanovení výše pokuty zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jsou jeho úvahy o výši pokuty racionální, ucelené, koherentní a souladné se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil nebo zda uložená sankce není likvidační (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS).

[36] Městský soud k této námitce v bodě 66. napadeného rozsudku konstatoval, že žalovaná nebyla povinna nově zjišťovat stěžovatelovy majetkové poměry, jelikož uložila pokutu adekvátní deliktu a pokuta ve výši 20 000 Kč není nepřiměřená či natolik citelná, aby byla pro stěžovatele likvidační. Dále uvedl, že stěžovatel v řízení před správními orgány ani před soudem nedoložil, že by pro něj pokuta v této výši byla likvidační. Na závěr daného bodu připomněl, že uložená pokuta ve výši 20 000 Kč nečiní ani jedno procento z maximální možné výše pokuty, kterou bylo za dané protiprávní jednání možné uložit, tedy 3 000 000 Kč.

[37] Žalovaná na straně páté rozhodnutí o odvolání uvedla důvody, které ji vedly ke konkrétnímu stanovení sankce, přičemž uvedla i polehčující okolnosti, ke kterým přihlédla (první porušení zákona ze strany stěžovatele, odstranění ustanovení o složení dražební jistiny). Dále se vyjádřila i k okolnostem, které stěžovatel mylně považoval za polehčující (stěžovatel neměl úmysl někoho diskriminovat, zaměňování pojmu „správní delikt“ a „přestupek“ v rozhodnutí inspektorátu). Posouzení žalované považuje NSS za dostatečné. Stěžovatel ani v odvolacím řízení ani v řízení před městským soudem nepředložil důkazy, ze kterých by bylo možné vyvodit, že je pro něj pokuta ve výši 20 000 Kč likvidační či je z nějakého důvodu v jeho případě nepřiměřená. V žalobě pouze obecně namítal, že ho žalovaná měla vyzvat k doložení majetkových poměrů a že neočekával, že o jeho odvolání rozhodne opět negativně. Tato tvrzení neprokazují nic o nepřiměřenosti pokuty či jejím likvidačním charakteru a městský soud se s nimi řádně vypořádal. NSS proto shledal, že žalovaná nepochybila, když neposuzovala stěžovatelovy majetkové poměry.

[38] Namítá-li stěžovatel, že městský soud dostatečně neposoudil polehčující okolnosti případu, tedy to, že se dopustil pouze jednoho protiprávního jednání od roku 1990, kdy získal živnostenské oprávnění, že odstranil problematické ustanovení ze svých podmínek, neměl v úmyslu někoho diskriminovat a po tolika letech již nemá pokuta výchovný charakter, NSS konstatuje ve shodě s městským soudem (bod 66. napadeného rozsudku), že žalovaná posoudila všechny podstatné okolnosti případu. Žalovaná původní pokutu ve výši 30 000 Kč snížila na 20 000 Kč. K tomu na straně páté rozhodnutí o odvolání uvedla, že nehodnotila ve stěžovatelův prospěch či neprospěch způsob spáchání správního deliktu, jelikož se jednalo o typický způsob spáchání daného protiprávního jednání. Dále uvedla, že ve prospěch stěžovatele přihlédla k tomu, že šlo o jeho první porušení § 6 zákona o ochraně spotřebitele a že provedl nápravu. Na shodné straně rozhodnutí o odvolání též vysvětlila, že

neshledala pochybení inspektorátu v terminologickém zaměňování označení protiprávního jednání, jelikož tím nemohlo dojít k zásahu do stěžovatelových práv. K tvrzení, že stěžovatel nechtěl nikoho diskriminovat, uvedla, že v případě diskriminace není podstatné, zda byl spotřebitel diskriminován úmyslně.

[39] Žalovaná se tedy vyjádřila k většině okolností, které měly být podle stěžovatele polehčující, přičemž některé z nich skutečně za polehčující považovala. U těch okolností, které za polehčující nepovažovala, svůj závěr odůvodnila srozumitelným a logickým způsobem. K těmto okolnostem se poté vyjádřil i městský soud. Jediná v kasační stížnosti namítaná okolnost, kterou žalovaná neposuzovala, je výchovný charakter pokuty. NSS je však toho názoru, že žalovaná nebyla v daném případě povinna tuto okolnost při ukládání sankce zohlednit. K protiprávnímu jednání stěžovatele došlo mezi srpnem a říjnem roku 2015, proto nelze hovořit o tom, že v době vydání druhého rozhodnutí žalované (červenec 2021) uběhla od jeho spáchání tak dlouhá doba, že by jeho potrestání již zjevně nemělo smysl. NSS proto neshledal důvodnou ani tuto námitku.

III. d) Ostatní námitky

[40] Dle stěžovatele mu nemůže jít k tíži nesprávné používání pojmů „přestupek“ a „správní delikt“ ve správních rozhodnutích. Městský soud k této námitce v bodě 70. napadeného rozsudku uvedl, že správní orgány skutečně pochybily, když označily stěžovatelovo protiprávní jednání za správní delikt i přestupek, nicméně tato vada neměla dopad do stěžovatelovy právní sféry a jeho práva nebyla zkrácena.

[41] NSS se se závěrem městského soudu ztotožňuje. V projednávané věci nedošlo ke změně kvalifikace samotného jednání, které správní orgány shledaly protiprávním. Stěžovateli bylo již od začátku vytýkáno, že ustanovení jeho aukčních podmínek o složení jistiny ve výši 1 000 EUR pro cizince je diskriminační, čímž dochází k porušení § 6 zákona o ochraně spotřebitele. Stěžovatel tak od začátku správního řízení věděl, co je mu vytýkáno. Protiprávní jednání, kterého se dopustil, bylo před účinností zákona č. 250/2016 Sb., zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (tedy před 1. 7. 2017) označováno jako správní delikt, po jeho účinnosti se jedná o přestupek. V rámci novelizace zákona však nedošlo například ke snížení pokuty za dané jednání či ke změně jeho definice. Záměna pojmu „přestupek“ a „správní delikt“ tedy sama o sobě nemohla zasáhnout do stěžovatelových práv, jelikož nezpochybňovala určení toho, z čeho je vinen a jaká sankce mu za protiprávní jednání hrozí. Stěžovateli tak nebylo nijak zabráněno, aby se ve správním řízení hájil. Daná námitka proto není důvodná.

[42] Na závěr stěžovatel namítá, že nebyly provedeny jím navržené důkazy, tedy jeho dřívější podání ve věci učiněná v rámci správního řízení. Dle rozsudku NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS, platí, že při jednání o žalobě ve správním soudnictví obsah správního spisu (tj. všechny jeho součásti) není považován bez dalšího za důkaz. V takovém případě není třeba provádět dokazování správním spisem ani jeho částmi (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2023, č. j. 10 As 326/2022-88, č. 4563/2024 Sb. NSS). Onen „původní správní spis“ zmiňovaný v kasační stížnosti, vedoucí k prvostupňovému rozhodnutí inspektorátu, je součástí správního spisu, který si NSS v nynějším řízení vyžádal bez dalšího. Městský soud tedy nepochybil, když v bodě 73. napadeného rozsudku odmítl provést dokazování správním spisem a neprováděl dokazování podáními, na která stěžovatel pouze obecně odkázal v žalobě. Městský soud navíc stěžovatele

pokračování

správně upozornil na skutečnost, že pouhý obecný odkaz na jeho dřívější podání není dostatečně specifický. Úkolem městského soudu není, aby dohledával, na která konkrétní podání stěžovatel odkazuje.

[43] Co se týče navrženého důkazu spisem městského soudu sp. zn. 3 A 73/2019, NSS konstatuje, že samotný první rozsudek městského soudu, zrušující první rozhodnutí žalované, má NSS k dispozici, ostatně je založen i ve správním spise. Stěžovatel nijak nekonkretizoval, které jiné dokumenty z tohoto soudního spisu, kromě samotného rozsudku obsahujícího závazný právní názor, jehož nedodržování žalované vytýká, by měly být relevantní pro nynější rozhodování správních soudů o druhém rozhodnutí žalované a proč. Ani tato námitka tak není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek městského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[45] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení žádné náklady nevznikly, proto jí soud jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 16. května 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu