

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **ALEXANDRIA, spol s r. o.**, se sídlem Dělnická 1481/71, Praha 7 – Holešovice, zastoupeného JUDr. Petrem Machálkem, advokátem se sídlem Pivovarská 8, Vyškov, proti žalovanému: **Česká obchodní inspekce**, **ústřední inspektorát**, se sídlem Štěpánská 567/15, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2011, č. j. 6 Ca 185/2008 - 37,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1.] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku městského soudu, kterým soud zamítl jeho žalobu brojící proti rozhodnutí ústřední ředitelky České obchodní inspekce (dále jen „žalovaný“) ze dne 28. 2. 2008, č. j. ČOI 335/2008/0100/3000/2007/2008/Vo/Št. Citovaným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí ředitelky inspektorátu České obchodní inspekce Jihomoravský a Zlínský (dále jen „inspektorát ČOI“) ze dne 29. 11. 2007, č. j. ČOI 3332/2007/3000/V/SŘ/M. Tímto rozhodnutím inspektorát ČOI stěžovateli uložil pokutu 20 000 Kč a úhradu nákladů řízení ve výši 1000 Kč pro porušení

informační povinnosti ve smyslu ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“).

[2.] Porušení této povinnosti shledal inspektorát ČOI v tom, že před sepsáním smlouvy nebyl spotřebitel seznámen s cenou zájezdu „Last minute“ v souladu s cenovými předpisy, neboť informace o ceně zájezdu na nabídkových letácích vzbuzovala dojem, že je nižší, než jaká ve skutečnosti byla, jelikož v ní nebyly zahrnuty některé příplatky. Konkrétně se jednalo o výsledek zjištění učiněného inspektorátem ČOI během kontroly provedené u stěžovatele dne 1. 10. 2007 ohledně týdenního zájezdu pro dvě dospělé osoby na Krétu, hotel Bali Beach – all inclusive letecky z Prahy, jehož inzerovaná cena za jednu osobu měla činit 10 990 Kč, nicméně dále bylo třeba zaplatit palivový příplatek 1690 Kč, letištní a bezpečnostní taxy 1390 Kč a cestovní pojištění 150 Kč. Celková vyúčtovaná osoba pro dvě osoby tak činila 28 440 Kč, tzn. na jednu osobu 14 220 Kč. Zmíněné příplatky přitom byly uvedeny v dolní části reklamního letáku.

[3.] Městský soud shledal žalobu nedůvodnou a s poukazem na judikaturu správních soudů (viz zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2006, č. j. 3 As 37/2005 - 59, a ze dne 19. 8. 2010, č. j. 1 As 46/2010 - 79; veškerá judikatura NSS je dostupná na www.nssoud.cz) konstatoval, že stěžovatel nesplnil informační povinnost ve smyslu ustanovení § 12 zákona o ochraně spotřebitele, neboť zákazník byl nucen k určení konečné ceny zájezdu činit další úkony a výpočty. Proto se městský soud ztotožnil s názorem žalovaného a žalobu stěžovatele zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti

[4.] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu z důvodů obsažených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tzn. namítá nezákonnost napadeného rozsudku, vady správního řízení a konečně i nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu.

[5.] Hlavní pochybení spatřuje stěžovatel v tom, že se městský soud řádně nevypořádal s jeho námitkami ohledně povahy nabídkového listu, na němž byla uvedena cena, která měla u spotřebitele vyvolat dojem nižší ceny zájezdu. Soud podle stěžovatele pochybil, když tyto jeho námitky vyhodnotil jako nové žalobní body ve smyslu ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.

[6.] Předmětný nabídkový list údajně není ceníkem nabízených služeb, nýbrž jeho účel spočíval pouze v reklamě, tzn. v neadresném upoutání pozornosti předem neomezeného počtu spotřebitelů. Konkrétní cena je dojednávána teprve s klientem při uzavírání smlouvy na základě jeho požadavků.

[7.] Stěžovatel dále městskému soudu vytýká, že se dostatečně nevypořádal s námitkou, že z rozhodnutí správního orgánu není patrno, o jaké porušení cenových předpisů se v daném případě jedná. Nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřuje stěžovatel v tom, že městský soud právní úpravu ochrany spotřebitele nevyložil v souladu se soukromoprávní úpravou institutu cestovní smlouvy obsaženou v občanském zákoníku. Podle stěžovatele měl městský soud při svém rozhodování brát právní normy soukromého i veřejného práva ve vzájemné souvislosti.

[8.] Stěžovatel jako nezákonný označuje postup soudu, jímž byla stěžovateli prostřednictvím výkladových pravidel určena povinnost podle zákona č. 403/2009 Sb., který však v době uložení pokuty nebyl účinným, takže došlo k porušení zákazu retroaktivity právních předpisů.

[9.] Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení a určit žalovanému povinnost nahradit stěžovateli náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[10.] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že nemá nejmenších pochyb o tom, že k porušení zákonné povinnosti ze strany stěžovatele skutečně došlo a ze všech skutkových okolností je patrno, že se stěžovatel dopustil správního deliktu porušení informační povinnosti ve smyslu ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele, neboť mu nic nebránilo v tom, aby ceny zájezdů uvedl na letáku ve správné výši. Žalovaný dále poukázal na to, že skutkově podobným případem se Nejvyšší správní soud již v minulosti zabýval pod sp. zn. 1 As 46/2010. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11.] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody v kasační stížnosti uvedenými, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12.] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jelikož pokud by tato námitka byla důvodná, neměl by procesní prostor pro zkoumání případného naplnění ostatních dvou kasačních důvodů, jelikož z povahy věci je zřejmé, že toliko u přezkoumatelného rozsudku je zpravidla možno hodnotit jeho zákonnost, resp. posoudit, zda byly správně vyhodnoceny namítané vady správního řízení. Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu v tom, že některé jeho námitky byly chybně posouzeny jako nové žalobní body a městský soud se jimi proto odmítl zabývat.

[13.] K tomu zdejší soud uvádí, že řízení o správní žalobě je skutečně založeno na zásadě koncentrace řízení, plynoucí zejména z ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. (k tomu viz např. rozsudek NSS sp. zn. 2 Afs 57/2007) a jako ústavně souladnou ji respektuje rovněž Ústavní soud (viz např. nález sp. zn. I. ÚS 390/05, in: http://nalus.usoud.cz). V nyní projednávaném případě je z obsahu žaloby ze dne 9. 5. 2008 patrno, že stěžovatel brojil proti tomu, že (1.) z odůvodnění rozhodnutí žalovaného není patrno, o jaký nesoulad s cenovými předpisy se jedná, (2.) informace o ceně byla úplná, jelikož bylo vyčerpávajícím způsobem stanoveno, z jakých částek se skládá, (3.) nabídka na uzavření cestovní smlouvy odpovídala příslušným ustanovením občanského zákoníku a také požadavkům Směrnice č. 90/314/EHS a (4.) jednáním stěžovatele nemohlo spotřebitele objektivně uvést v omyl, jelikož záměrem bylo pouze upoutat jeho pozornost.

[14.] Pokud stěžovatel (resp. jeho zástupce) při jednání u městského soudu uvedl, že na předmětný leták je třeba nahlížet pouze jako na reklamu a nikoliv jako na ceník

nabízených služeb, je třeba mu přisvědčit v tom směru, že tato námitka nepředstavovala nový žalobní bod, který se s ohledem na výše zmíněnou zásadu koncentrace řízení městský soud nemohl zabývat. Jak totiž plyne z judikatury zdejšího soudu (viz rozsudek rozšířeného senátu sp. zn. 2 Azs 92/2005), představuje žalobní bod samostatnou skutkovou a současně právní námitku, nikoliv toliko rozvedení či zpřesnění již uplatněného žalobního bodu jiného. Takto viděno, námitku uplatněnou při jednání u městského soudu, nelze považovat za novum, které bylo možno s odkazem na zásadu koncentrace řízení bez dalšího odmítnout, jelikož ve skutečnosti stěžovatel toliko blíže specifikoval žalobní bod spočívající v tvrzení, že předmětný leták nemohl spotřebitele uvést v omyl s ohledem na jeho povahu.

[15.] Nejvyšší správní soud však i přes toto konstatování neshledal naplnění citovaného kasačního důvodu. Jakkoliv totiž městský soud v závěru odůvodnění napadeného rozsudku výslovně odmítl projednat předmětnou námitku, je z jeho celkového obsahu jednoznačné, že se jí zabýval, když např. na str. 7 a 8 podrobně rozebral podobu předmětného letáku a zdůraznil, že cena nezahrnující letištní a bezpečnostní taxy a palivový příplatek byla vytištěna tučně, zatímco informace o nutnosti připočíst k deklarovaným cenám ještě další položky byla uvedena drobným písmem ve spodní části letáku. Přitom s odkazem na judikaturu správních soudů konstatoval, že informace o konečné ceně zájezdu musí být spotřebiteli srozumitelná okamžitě a nikoliv až po učinění dalších úkonů z jeho strany.

[16.] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že by městský soud důkaz předmětným letákem neprovedl a bez dalšího přijal nesprávné závěry správních orgánů. Tento leták je totiž součástí správního (č. l. 18) i soudního spisu (č. l. 13), který byl v průběhu jednání před městským soudem přečten (viz protokol o jednání ze dne 2. 6. 2011, č. l. 33) a obsah tohoto letáku je podrobně reprodukován i v odůvodnění napadeného rozsudku. Není proto pravdou, že soud tento důkaz vůbec neprovedl.

[17.] Lze tak učinit dílčí závěr, že se městský soud sice dopustil formulační nesprávnosti, když uvedl, že se námitkami uplatněnými při ústním jednání nezabýval, nicméně ze shora uvedených důvodů tato nesprávnost nemůže založit nepřezkoumatelnost jeho rozsudku.

[18.] K dalším uplatněným kasačním důvodům soud konstatuje, že v nyní projednávaném případě byl stěžovatel potrestán podle ustanovení § 12 zákona o ochraně spotřebitele, dle kterého je „*prodávající povinen informovat v souladu s cenovými předpisy spotřebitele o ceně prodávaných výrobků nebo poskytovaných služeb zřetelným označením výrobku cenou nebo informaci o ceně výrobků či služeb jinak vhodně zpřístupnit*“ (odst. 1). Podle odst. 2 písm. a) pak platí, že „*informace o ceně nebo okolnost, že informace je neúplná anebo chybí, nesmí zejména vzbuzovat zdání, že cena je nižší, než jaká je ve skutečnosti*“. Podle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) stejného zákona v relevantním znění platilo, že za porušení povinností stanovených (mimo jiné) v „*§ 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*.“

[19.] Jak plyne již ze shora uvedeného, městský soud se v odůvodnění rozsudku napadeného nyní projednávanou kasační stížností opíral o konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu k obdobným případům. Zdejší soud přitom nevidí žádný rozumný důvod, pro který by se nyní měl od této judikatury jakkoliv názorově odchýlit, a to také proto, že obsah námitek uplatněných v nyní projednávané kasační stížností se obsahově zcela překrývá s námitkami, řešenými v citovaných judikátech.

[20.] Pokud tedy stěžovatel namítá, že nebyla zohledněna soukromoprávní úprava institutu cestovní smlouvy a že byl sankcionován za veřejnoprávní správní delikt za současného respektování úpravy obsažené v občanském zákoníku, postačuje poukázat na argumentaci použitou v rozsudku NSS č. j. 1 As 46/2010 - 79, kde je výslovně připomenuto, že k samostatné úpravě cestovní smlouvy došlo zákonem č. 159/1999 Sb., který doplnil osmou část občanského zákoníku o úpravu nového smluvního typu - cestovní smlouvy. Podle důvodové zprávy k citovanému zákonu přistoupil zákonodárce k jeho přijetí jednak v reakci na některé „*závažné negativní důsledky*“ výrazné liberalizace podnikání v oblasti cestovního ruchu, ke které došlo v průběhu 90. let minulého století, jednak s ohledem na proces sbližování českého práva s právem Evropských společenství (především se směrnicí Rady 90/314/EHS). Podle komentářové literatury tak je nutno ustanovení o cestovní smlouvě vykládat v kontextu a v pojmosloví zákona č. 159/1999 Sb. a v souladu s evropským právem na ochranu spotřebitele (kromě citované směrnice např. s obecným výkladovým pravidlem „v pochybnostech výklad pro spotřebitele nejpříznivější“) (Švestka, J. a kol. 2009. *Občanský zákoník - komentář, II. díl*. Praha: C. H. Beck, 2. vydání, s. 2379).

[21.] Jakkoliv je třeba stěžovateli v obecné rovině přisvědčit v tom, že soukromé a veřejné právo nepředstavují dva od sebe oddělené a neproniknutelné světy, současně platí, že ustanovení občanského zákoníku, jichž se stěžovatel dovolává, nejsou obsahově rozporná. Jestliže totiž ustanovení § 852a a násl. občanského zákoníku obsahují náležitosti cestovní smlouvy a další pravidla pro postup podle ní; zakotvuje ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele náležitosti informace o ceně služby (zde: zájezdu), a to tak, že tato informace musí být úplná a zejména nesmí vzbuzovat zdání, že cena je nižší, než jaká je ve skutečnosti. Jestliže tedy citovaná ustanovení občanského zákoníku upravují náležitosti cestovní smlouvy, vztahuje se zákon na ochranu spotřebitele i na fázi před jejím uzavíráním, tzn. stanoví informační povinnosti pro poskytovatele příslušné služby. Nejvyšší správní soud proto považuje za správný a souladný se zákonem právní názor městského soudu, že stěžovatel byl sankcionován za porušení skutkové podstaty správního deliktu; konkrétně za způsob informování spotřebitele o ceně služby před uzavřením cestovní smlouvy. Skutečnost, že svým jednáním zřejmě neporušil zákon soukromoprávní, proto nemůže mít žádný význam.

[22.] I v této otázce lze plně použít právní názor obsažený v citovaném rozsudku NSS č. j. 1 As 46/2010 - 79, kde je výslovně poukázáno na to, že „*předmětný leták stěžovatele představoval porušení § 12 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, neboť informace o ceně na něm zachycená vzbuzovala zdání, že cena je nižší, než jaká je ve skutečnosti. Stěžovatel zde u jednotlivých nabízených pobytů uváděl velkým a tučným písmem cenu, která však nezahrnovala letištní a bezpečnostní taxy včetně pozemních služeb, cestovní pojištění a palivový příplatek. Informace o tom, že k deklarovaným cenám je nutno připočíst ještě uvedené poplatky (včetně jejich výše), byla uvedena drobným písmem ve spodní části letáku. Spotřebitel tuto poznámku v mnoha případech vůbec nemusel zaregistrovat, případně by byl nucen provádět další výpočty, kterými by se teprve dobral konečné ceny zájezdu, což je v rozporu se závěry výše citované judikatury. Námitka stěžovatele ohledně průměrného spotřebitele působí poněkud absurdně a kdyby na ni zdejší soud přistoupil, tak by de facto akceptoval závěr, že klamat spotřebitele je přípustné, pokud tak činí větší množství prodejců a po dostatečně dlouhou dobu, neboť spotřebitel si na klamavé jednání časem zvykne. V kontextu práva na ochranu spotřebitele jistě nelze koncept průměrného spotřebitele chápat tímto způsobem. Námitky*

stěžovatele týkající se porušení § 12 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele jsou tedy nedůvodné.“

[23.] Pokud stěžovatel namítá porušení zásady zákazu retroaktivity, spočívající ve zpětné aplikaci zákona č. 403/2009 Sb., který nebyl účinný v době spáchání správního deliktu, postačuje rovněž odkázat na výše zmíněný rozsudek zdejšího soudu č. j. 1 As 46/2010 - 79, který řešil podobnou námitku, týkající se rovněž deliktu spáchaného v roce 2007. V citovaném rozsudku je totiž uvedeno, že zákonná úprava výslovně zakotvuje povinnost prodejce poskytnout spotřebiteli při nabídce a prodeji zboží (či služeb) informaci o konečné nabídkové ceně (zahrnující všechny daně, cla a poplatky) skutečně až ode dne nabytí účinnosti zákona č. 403/2009 Sb. Nicméně již v době rozhodování správních orgánů v posuzované věci zákon o ochraně spotřebitele jasně stanovil, že „*informace o ceně nebo okolnost, že informace je neúplná anebo chybí, nesmí zejména vzbuzovat zdání, že cena je nižší, než jaká je ve skutečnosti*“. Již na základě citovaného ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) uvedeného zákona pak judikatura správních soudů dovodila v zásadě tytéž požadavky, které byly později explicitně vtěleny do zákona o cenách. Např. podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2006, č. j. 3 As 37/2005 - 59 (publikováno ve Sb. NSS 822/2006), nelze „*spravedlivě požadovat po spotřebiteli, aby u každého výrobku či služby zkoumal, zda uvedená cena je již cenou konečnou, či zda je k ní zapotřebí připočíst DPH, a to v sazbě základní či snížené. V daném případě tedy žalovaná dospěla ke správnému závěru, že neuvedením konečné ceny, nýbrž ceny neobsahující DPH, byl porušen § 12 zákona o ochraně spotřebitele, ukládající prodejcům informovat spotřebitele o ceně nabízených výrobků v souladu s cenovými předpisy.*“ Obdobně dospěl městský soud ve svém rozsudku ze dne 2. 3. 2006, č. j. 11 Ca 203/2005 - 30 (Sb. NSS 898/2006), k závěru, podle nějž „*musí jít při výkladu ustanovení § 12 zákona o ochraně spotřebitele o takové informace, které jsou zákazníkovi (spotřebiteli) přístupné okamžitě bez toho, že by byl zákazník nucen činit jakýkoliv úkon směřující ke zjištění ceny zcela konkrétního výrobku. Měl-li by být takový způsob poskytování informací o ceně výrobků shledán v souladu s platnou právní úpravou, znamenalo by to zřejmý rozpor s účelem a smyslem právní úpravy, uvedené v příslušných ustanoveních zákona o ochraně spotřebitelů.*“

[24.] Lze tak shrnut, že zákonodárce výše specifikovanou novelizací zákona o cenách toliko konkretizoval stávající obecnou zákonnou úpravu výslovným zakotvením požadavku, k němuž již dříve dospěla judikatura správních soudů. Takový postup přitom není ničím výjimečným, naopak je poměrně běžné, že v realitě dnešní dynamicky se vyvíjející společnosti je její vývoj nejprve reflektován judikaturou a až následně zákonodárcem. Ze skutečnosti, že k takovému odrazu judikatury v legislativě s jistým časovým odstupem dojde, přitom nelze bez dalšího dovozovat, že by taková judikatura byla v rozporu s původní (obecnější) právní úpravou.

[25.] Proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že žádný z předestřených kasačních důvodů nebyl naplněn [§ 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s.] a jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[26.] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve

věci neměl úspěch, a žalovanému žádné náklady překračující jeho běžnou činnost nevznikly.

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

V Brně dne 18. listopadu 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu