

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **AQUAPOL, spol. s r.o.,** se sídlem Chýnovská 1917/9, Tábor, zast. JUDr. Alešem Janů, advokátem se sídlem Čelkovická 445, Tábor, proti žalované: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát,** se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, proti rozhodnutí ústřední ředitelky žalované ze dne 7. 1. 2008, č. j. ČOI 5327/07/2008/0100/2000/07/2008/Be/Št, ve věci porušení povinností stanovených zákonem o ochraně spotřebitele, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2011, č. j. 6 Ca 88/2008 - 50,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2011, č. j. 6 Ca 88/2008 - 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh správního i soudního řízení

Včas podanou kasační stížností se žalovaná (dále též „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Tímto rozhodnutím bylo zrušeno rozhodnutí ústřední ředitelky stěžovatelky o změně prvostupňového rozhodnutí ředitele Inspektorátu České obchodní inspekce, inspektorát Jihočeský a Vysočina (dále též „správní orgán 1. stupně“), ze dne 18. 9. 2007, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 250 000 Kč za porušení povinností stanovených v § 8 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“). Dle správních orgánů obou stupňů se žalobkyně dopustila klamání

spotřebitele uváděním nepravdivých, nedoložených a přehnaných údajů k jím distribuovanému zařízení.

Výrok napadeného rozhodnutí stěžovatelky je rozdělen do celkem 3 částí. Podle kontrolního zjištění ze dne 16. 8. 2002 uvedla v rámci distribuce zařízení AQUAPOL, typ G-Rustica, model GF 100-300, o vlastnostech výrobku:

a) nepravdivé údaje – údaje uvedené v propagačních materiálech, obecně se jedná o popis principu fungování magnetokinetických technologií;
b) nedoložené údaje – údaje uvedené v záruční listině, dle kterých instalací přístrojů AQUAPOL bude ve zdivu snížena zemní vzlínající vlhkost během cca 3 let na rovnovážnou vlhkost zdiva a vnikání agresivních zemních solí bude bezprostředně po instalaci přístroje AQUAPOL zastaveno;
c) přehnané údaje – v propagačním materiálu uvedeno, že mezi nejvýznamnější objekty vysušené touto technologií lze zařadit např. budovu Parlamentu v Budapešti.

Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala žalobu. Namítla jednak procesní pochybení správních orgánů, neboť dle jejího názoru měl být ve správním řízení proveden jí navrhovaný stěžejní důkaz, tj. ověření funkčnosti přístroje AQUAPOL v praxi na vybrané stavbě při eliminaci jiných vlivů. Zdůraznila, že z hlediska uvádění nepravdivých údajů je podstatné to, zda zařízení reálně účinkuje na snížení vlhkosti ve zdivu, nikoliv správnost doprovodného popisu přírodních zákonitostí a vlivů. Informace v materiálech žalobce byly objektivní, ať už jsou přírodní jevy, které k výslednému efektu vedou, jakékoli. Dále namítla, že se stěžovatelka řádně nevypořádala se studií prof. L., pokud uvedla, že jeho argumentace je založena na výskytu sil vědě neznámých. Stěžovatelka při existenci vzájemně rozporných vyjádření odborníků dává přednost vyjádřením odpovídajícím stávajícímu vědeckému paradigmatu. Stěžovatelka byla povinna ověřit popisy prof. L., nikoliv bez logické argumentace konstatovat, že jedna skupina odborných názorů je správná a druhá nikoliv. Dle žalobkyně si stěžovatelka vyžádala odborná vyjádření od osob, které jsou vůči žalobkyni dlouhodobě v názorové opozici, proto vyjádření nemohla být objektivní. Dalším zásadním žalobním bodem bylo zpochybnění objektivity měření provedeného Ing. B. Písemnému podání odborného vyjádření předcházela prohlídka objektů spojená s odebíráním vzorků, fakticky tedy místní šetření, kterému měl být přítomen zástupce žalobkyně. Tuto námitku vznesla žalobkyně v souvislosti s výtkou uvádění nedoložených údajů. K uvádění přehnaných údajů žalobkyně namítla, že část budovy Parlamentu v Budapešti byla přístrojem AQUAPOL skutečně vysušena. Jestliže z materiálů vyplývalo, že se jednalo o celou budovu, jednalo se o nedopatření, které je nyní již opraveno. Vzhledem k tomu, že část budovy byla opravdu vysušena, nejedná se o natolik zásadní pochybení, aby je bylo možno kvalifikovat jako klamání spotřebitele. Některé podklady pro rozhodnutí byly dle názoru žalobkyně získány nezákonným způsobem, neboť odborné posudky podaly podjaté osoby (např. L. P.). Stěžovatelka uváděla při oslovování odborných osob nepravdivé údaje (např. že zařízení žalobkyně inzerovala v povodňovém období jako spásu pro postižené), též nezákonně obstarávala podklady pro rozhodnutí v odvolacím řízení, což žalobkyně považuje za porušení dvojinstančnosti řízení. Žalobkyně označila uloženou pokutu za nepřiměřeně vysokou, neodpovídající poměrům žalobkyně ani závažnosti tvrzeného porušení zákona o ochraně spotřebitele.

Městský soud uznal jako důvodnou námitku, že žalobkyně neměla možnost být přítomna při odebírání vzorků Ing. B. Soud toto pochybení považoval za vadu mající vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť stěžovatelka porušila ustanovení § 4 odst. 3, 4, a § 51 zákona č. 500/2004 Sb. (dále též „nový správní řád“). Dále uvedl, že ostatními žalobními námitkami se již nezabýval, neboť dosud provedené dokazování netvoří v daném případě takovou soustavu důkazů, která by spolehlivě bez pochybností prokázala, že žalobkyně porušila § 8 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Městský soud rozhodnutí stěžovatelky zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že přítomnost žalobkyně při pořizování podkladů pro vypracování odborného vyjádření nebyla nutná, resp. žádný procesní předpis ji nepředepisuje. Městský soud jednak nesprávně použil ustanovení nového správního řádu, který v příslušné době ještě neplatil, nicméně takovou povinnost neobsahoval ani v té době platný zákon č. 71/1967 Sb., tj. starý správní řád. Odborné posouzení je nutno považovat za důkaz čtením listiny, žalobkyně měla možnost polemizovat s obsahem a závěry odborného vyjádření, což neučinila. Dále stěžovatelka uvedla, že důkazní prostředek odborného vyjádření se týkal pouze jedné části výroku, a to uvádění nedoložených údajů ohledně praktického účinku zařízení AQUAPOL. Další části výroku týkající se uvádění nepravdivých a přehnaných údajů byly opřeny o výhradně jiné důkazy, zpochybnění důkazu odborného vyjádření tedy nemohlo mít vliv na zákonnost ostatních částí výroku. Soud byl oprávněn případně zrušit pouze část napadeného rozhodnutí. Dle stěžovatelky je rozsudek městského soudu též nepřezkoumatelný, neboť nepřezkoumal napadené správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Městský soud shledal důvod ke zrušení rozhodnutí stěžovatelky z důvodu nepřítomnosti žalobkyně při přípravě odborného vyjádření a uvedl, že dalšími žalobními body se nebude zabývat. Takový postup je neekonomický, neboť správní orgán si nemůže být jistý, jak bude posouzen jeho postup nesouvisející s odběrem vzorků pro vypracování odborného posouzení v dalším řízení, které je povinen po zrušení svého původního rozhodnutí vést.

Žalobkyně v písemném vyjádření ke kasační stížnosti konstatovala, že nový správní řád v době vedení předmětného správního řízení ještě neplatil, ale i dle § 38 zákona č. 71/1967 Sb., tj. starého správního řádu, byl správní orgán povinen přizvat účastníka řízení k místnímu ohledání. Věcně se tedy jedná o porušení stejné povinnosti správního orgánu, kterou soud pouze nesprávně označil. Pokud je s vypracováním odborného vyjádření spojené i ohledání místa spojené s odběrem vzorků, musí mít účastník řízení možnost být přítomen. Námitka neúčasti zástupce žalobce není formální, zástupce žalobkyně by mohl ověřit, zda jsou vzorky odebírány z relevantních míst a je dodržován správný technologický postup. Žalobkyně by si navíc mohla zajistit odběr svých vlastních totožných vzorků a nechat vypracovat porovnání s výsledky Ing. B. Dále zdůraznila, že soudní řád správní nezná možnost zrušení pouze části rozhodnutí. Výrok napadeného rozhodnutí byl natolik provázaný, že nebylo možno zrušit pouze jeho část. Ztotožňuje se se závěrem městského soudu, že bylo nadbytečné se zabývat ostatními žalobními námitkami.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatelka opírá kasační stížnost o důvody vymezené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Dle Nejvyššího správního soudu není důvodná námitka zpochybňující závěr městského soudu ohledně nesprávného postupu stěžovatelky při pořízení důkazu – odborného posudku ze dne 26. 6. 2003 vypracovaného Českým vysokým učením technickým v Praze, fakultou stavební, konkrétně Ing. E. B. (dále jen „odborný posudek“). Nelze souhlasit se stěžovatelkou, že se jednalo o provedení důkazu listinou. Stěžovatelka zadala zcela jednoznačně vypracování tohoto posudku za účelem provedení odborných úkonů s cílem stanovení hodnot vlhkosti zdiva v objektech, kde je dlouhodobě instalován přístroj AQUAPOL a posouzení účinnosti tohoto zařízení. Dle odborného posudku bylo po tomto zadání provedeno místní šetření v podobě odběru vzorků zdiva z několika objektů, tyto vzorky byly vyhodnoceny a následně byl sepsán odborný posudek v listinné podobě. Nejednalo se tedy o vyžádání listiny, kterou by měla určitá osoba k dispozici, ale o provedení úkonů blížících se svou povahou z důkazů uvedených ve správním řádu nejvíce důkazu ohledáním a znaleckým posudkem. Účast žalobkyně při odběru vzorků nelze označit za "formalitu". Bez možnosti přítomnosti při odebírání vzorků žalobkyně neměla možnost účinně hájit svá práva (např. namítat rozpory v místě odebrání reálného vzorku a jeho popisu v protokolu, ověřit množství odebraných vzorků, nakládání s nimi, atd.), zejména kvalifikovaně zpochybnit závěry odborného posudku. Nejvyšší správní soud podotýká, že podstatou pochybení stěžovatelky způsobilého mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé bylo znemožnění účasti žalobkyně při úkonech spojených s dokazováním ve správním řízení, které svojí povahou vyžadovaly její přítomnost, bez ohledu na to, jak byly tyto úkony následně správním orgánem označeny.

Městský soud zrušil napadené rozhodnutí stěžovatelky v celém rozsahu, což je v souladu s § 78 odst. 1 s. ř. s. Lze souhlasit se stěžovatelkou, že důvod pro zrušení rozhodnutí se týkal pouze jedné části výroku, avšak soudní řád správní ani v tomto případě neukládá soudu povinnost zrušit pouze část rozhodnutí. Obecně lze možnost zrušení pouze jedné části výroku připustit, avšak spíše výjimečně a za podmínky, že se jedná o zcela jednoznačně oddělitelnou část, která tvoří samostatný celek a jejím zrušením není narušen zbytek výroku, zejména jeho přehlednost a srozumitelnost. Pokud se městský soud rozhodl zrušit celý výrok, neporušil žádné ustanovení zákona a Nejvyšší správní soud v tomto neshledal v daném případě nezákonnost.

Nejvyšší správní soud přisvědčil námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu nevypořádání se se všemi uplatněnými žalobními body. Městský soud vytkl stěžovatelce nepřizvání žalobkyně k odebírání vzorků a ostatními žalobními námitkami se již nezabýval s odůvodněním, že dosud provedené dokazování netvoří v daném případě

takovou soustavu důkazů, která by spolehlivě a bez pochybností prokázala, že žalobce porušil § 8 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. S touto argumentací se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

V žalobě byly uplatněny samostatné žalobní body: a) měl být proveden (a nebyl) stěžejní důkaz – ověření funkčnosti přístroje AQUAPOL v praxi na vybrané stavbě při eliminaci jiných vlivů; b) z hlediska uvádění nepravdivých údajů byla podstatná reálná účinnost zařízení na snížení vlhkosti ve zdivu, nikoliv správnost doprovodného popisu přírodních zákonitostí a vlivů; c) žalovaný se řádně nevypořádal se studií prof. L., pokud uvedl, že jeho argumentace je založena na výskytu sil vědě neznámých, žalovaný při existenci vzájemně rozporných vyjádření odborníků dal přednost vyjádřením odpovídajícím stávajícímu vědeckému paradigmatu, namísto, aby obsah studie prof. L. prověřil; d) žalovaná si vyžádala odborná vyjádření od osob, které jsou vůči žalobkyni dlouhodobě v názorové opozici, tato vyjádření nemohla být objektivní; e) část budovy Parlamentu v Budapešti byla přístrojem AQUAPOL skutečně vysušena, nepřesnost formulace v propagačních materiálech neměla být posouzena jako natolik zásadní pochybení, aby je bylo možno kvalifikovat jako klamání spotřebitele; f) některé podklady pro rozhodnutí byly získány nezákonným způsobem, neboť odborné posudky podaly podjaté osoby (např. L. P.); žalovaná uváděla při oslovování odborných osob nepravdivé údaje (že zařízení žalobce inzeroval v povodňovém období jako spásu pro postižené) a nezákonně obstarávala podklady pro rozhodnutí v odvolacím řízení (porušení dvojinstančnosti řízení); g) uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká, neodpovídá poměrům žalobkyně ani závažnosti tvrzeného porušení zákona o ochraně spotřebitele.

Z citovaného výčtu žalobních námitek je zřejmé, že jsou konkrétní, splňují náležitosti stanovené § 71 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a obsahově nijak nesouvisí s dokazováním týkajícím se uvádění nedoložených údajů v záruční listině a jiných dokumentech, které bylo realizováno odborným posudkem.

Povinností správního soudu v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvého, je přezkoumat napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Krajský (zde městský) soud je tedy v řízení o žalobě povinen vyrovnat se se všemi řádně uplatněnými žalobními námitkami, tj. uvést, zda je shledal důvodnými či nikoliv a z jakých důvodů. Pokud některou z žalobních námitek nelze věcně přezkoumat, pak je správní soud povinen v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, v čem spočívá překážka meritorního přezkumu takové námitky. Legitimním důvodem odmítnutí přezkumu řádně uplatněných žalobních námitek nemůže být bez dalšího vyslovení důvodnosti (či nedůvodnosti) jedné z nich, ani částečná nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Nelze sice vyloučit případy, kdy krajský soud shledá nezákonnost napadeného rozhodnutí na základě jedné ze žalobních námitek, či jeho dílčí nepřezkoumatelnost, a bude mít za to, že vzhledem k povaze této vady již není možné přezkoumat důvodnost ostatních vznesených námitek. Může se například jednat o případy, kdy se správní orgán dopustí pochybení, které má vliv na zákonnost všech úkonů provedených v řízení a do odstranění tohoto pochybení nelze posuzovat věcnou stránku těchto úkonů; případně se může jednat o nepřezkoumatelnost stěžejní úvahy, od které se dále odvíjejí všechny ostatní závěry správního orgánu v dané věci. V takových případech je správní soud povinen řádně odůvodnit, proč v dané věci nemůže postupovat dle § 75 odst. 2 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se k podobné otázce shodně vyjádřil například v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publikovaném pod č. 1566/2008 Sb. NSS, v němž uvedl: „*Důvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího orgánu posuzujícího více oddělitelných skutkových nebo právních otázek může být [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] dán i toliko ve vztahu k některým z nich. Ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky krajský soud přezkoumá vždy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci*“. Dále rozšířený senát v citovaném rozhodnutí konstatoval: „*Krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné... Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné.*“

V projednávané věci městský soud svou rezignaci na vypořádání všech žalobních námitek odůvodnil nedostatečně, pouze paušálním odkazem, že provedené dokazování netvoří v daném případě takovou soustavu důkazů, která by spolehlivě, bez pochybností prokázala pochybení žalobkyně, s tím, že tyto pochybnosti může odstranit pouze přítomnost stěžovatelky při odběru vzorků. Z tohoto odůvodnění však nevyplývá, jaký vliv má vytknuté pochybení při odběru vzorků na posouzení dalších obsahově odlišných žalobních námitek, například na posouzení podjatosti některých osob (nezúčastněných na vypracování odborného posudku), otázka údajů uvedených k vysušení budovy Parlamentu v Budapešti, otázka nepřiměřenosti sankce, atd. Uvedené námitky lze vypořádat bez ohledu na výsledek odborného posudku, který se týká pouze části výroku napadaného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud již v minulosti opakovaně ve svých rozhodnutích vyjádřil závěr, že pokud krajský soud opomene v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat některou ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS). Žalobce učinil předmětem řízení o žalobě i další sporné okruhy problémů, které se zjištěním vyplývajícím z odborného posudku bezprostředně nesouvisí, tyto otázky zůstaly sporné. Bez vyslovení závěru městského soudu o důvodnosti či nedůvodnosti takto uplatněných námitek není v této fázi řízení zřejmé, zda byly správními orgány posouzeny v souladu se zákonem či nikoliv. Stěžovatelka je tedy vystavena povinnosti vydat rozhodnutí o odvolání znovu, avšak v pochybnostech, zda zpochybněné závěry obstojí. Vzhledem k tomu, že žalobkyně je již jednou zpochybnila, lze očekávat, že zůstane-li rozhodnutí v těchto částech stejného znění, bude opět předmětem přezkumu ve správním soudnictví. Takový stav je však v rozporu s principem rychlosti a efektivity řízení, snižuje právní

jistotu účastníků a dle názoru Nejvyššího správního soudu jej nelze aprobovat. Městský soud je tedy v novém rozhodnutí povinen vyjádřit se i k důvodnosti výše uvedených opominutých žalobních námitek, aby v případě stejného výroku, tj. zrušení rozhodnutí o odvolání, správní orgán mohl v novém řízení zohlednit či napravit veškeré případné nedostatky.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených skutečností dospěl k závěru, že rozhodnutí městského soudu je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti a dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 110 odst. 1 s. ř. s. jej zrušil a vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a rozhodne v něm rovněž dle § 110 odst. 3 s. ř. s. o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. srpna 2012

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu