

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Kaufland Česká republika, v. o. s.**, se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, proti žalovanému: **Česká obchodní inspekce**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, proti rozhodnutí ústřední ředitelky České obchodní inspekce ze dne 2. 9. 2009, č. j. ČOI 14821/2009/0100/2005/2009/Kr/Št, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2013, č. j. 6 Ca 319/2009 - 47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozsudkem ze dne 10. 12. 2013, č. j. 6 Ca 319/2009 - 47, zamítl Městský soud v Praze žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí ústřední ředitelky České obchodní inspekce ze dne 2. 9. 2009, č. j. ČOI 14821/2009/0100/2005/2009/Kr/Št (poznámka NSS - č. j. je v záhlaví rozhodnutí městského soudu uvedeno s písařskou chybou, která ovšem nezpochybňuje identifikaci žalobou napadeného rozhodnutí). Prvostupňovým rozhodnutím České obchodní inspekce, Inspektorátu Středočeský a hl. m. Praha, byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 195 000 Kč pro porušení § 3 písm. c), § 9 odst. 1, § 10 odst. 8, § 11, § 12 odst. 1, § 15 odst. 1 a 2 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Porušení předmětných ustanovení se stěžovatel jako prodávající měl dopustit při kontrolách provedených ve dnech 15., 18., 24. a 25. 1. 2005, 3., 7., 10. a 11. 2. 2005 a 10. 3. 2005 v provozovnách Tábor, Vsetín, Plzeň, Valašské Meziříčí, Havířov, Klatovy, Litoměřice, Děčín a Příbram, a to rozličným

jednáním obsáhle popsaným v předmětném rozhodnutí (např. neinformování o ceně, nesprávné účtování ceny, nepřiložení návodu, nevyplnění záručního listu, nepředvedení výrobku). Odvolacím rozhodnutím bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno ohledně porušení § 10 odst. 8 zákona o ochraně spotřebitele a v této části bylo řízení zastaveno; ve zbytku bylo napadené rozhodnutí potvrzeno.

Městský soud v odůvodnění rozsudku poukázal na to, že žalobou napadené správní rozhodnutí je řádně odůvodněno, že bylo prokázáno jednání, které je porušením právních předpisů, a že výše uložené pokuty není excesivní.

Proti tomuto rozsudku brojí stěžovatel kasační stížností výslovně odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Stěžovatel namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem a vady řízení před správním orgánem. Přes proklamaci zákonného důvodu však kasační stížnost neobsahuje námitky cílící proti nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu.

Stěžovatel v úvodu kasační stížnosti uvádí, že pochybení, která jsou mu vytýkána, byla zjištěna kontrolami v prvním čtvrtletí roku 2005. Rozhodnutí ústřední ředitelky žalovaného, které bylo následně napadeno správní žalobou, bylo stěžovateli doručeno až v září 2009, tj. čtyři a půl roku po zjištění vytýkaných nedostatků. Stěžovatel se domnívá, že případná sankce musí být uložena v přiměřené době a poukazuje na lhůty pro rozhodnutí stanovené v § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, které byly v jeho případě mnohonásobně překročeny. Stěžovatel poukazuje také na rozhodnutí Nejvyššího soudu (v kasační stížnosti je nesprávně uvedeno *Nejvyššího správního soudu*) ze dne 9. 7. 2006, sp. zn. 8 Tdo 721/2006.

Stěžovatel navíc upozorňuje na to, že i na správní řízení o uložení pokuty lze vztáhnout § 39 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Z něj vyplývá, že při stanovení trestu je nutno přihlédnout k době, která uplynula od spáchání trestného činu. Uložená pokuta je proto zcela zjevně nepřiměřená.

Dále má stěžovatel za to, že odvolací rozhodnutí je nezákonné, neboť pro potvrzení napadeného rozhodnutí nebyly dány podmínky podle § 90 odst. 5 správního řádu. K tomu stěžovatel odkazuje na skutečnosti uvedené pod bodem IV. žaloby. Podle stěžovatele byl navíc nesprávně zjištěn skutkový stav věci, správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné a nemá předepsané náležitosti. K tomu stěžovatel odkazuje na skutečnosti uvedené pod bodem V. žaloby.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odmítá názor stěžovatele, že by plynutím času byla snížena závažnost jeho jednání. To potvrzuje i skutečnost, že zákonodárce v mezidobí zvýšil horní sazbu pokuty, kterou lze za předmětné delikty udělit. Dle žalovaného v dané věci uložená pokuta není nepřiměřená a poukazuje na řadu svých rozhodnutí, potvrzených správními soudy, jimiž byly uloženy pokuty v obdobné výši za obdobná jednání.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, za stěžovatele jedná pověřený zaměstnanec s potřebným vzděláním a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvodnost kasační stížnosti pak soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

K uplatněným kasačním důvodům je ovšem třeba předeslat, že nepřiměřenost pokuty stěžovatel v žalobě namítal pouze v obecné rovině a ve vztahu k povaze skutků a jejich závažnosti, nikoliv ve vztahu k tomu, že od spáchání skutků uplynul delší časový úsek.

Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. platí, že kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, publ. pod č. 1743/2009 Sb. NSS, předmětné ustanovení nesleduje restrikci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na základě principu *vigilantibus iura* uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem prvé instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponesou případné nepříznivé následky s tím spojené.

Smyslem citovaného § 104 odst. 4 s. ř. s. je, aby věc měl nejprve možnost posoudit a právně hodnotit krajský (městský) soud. Teprve následně má být – v případě kasační stížnosti – dána možnost Nejvyššímu správnímu soudu, aby přezkoumal závěr krajským (městským) soudem učiněný.

V daném případě ale stěžovatel v žalobě neuplatnil žádný žalobní bod, z něhož by plynulo, že považuje pokutu za nepřiměřenou s ohledem na uplynutí delší doby od spáchání skutků. Městský soud proto přirozeně k této otázce nezaujal žádné stanovisko a zdejší soud nemá z tohoto hlediska co přezkoumat. Není přitom na Nejvyšším správním soudu, aby suploval úlohu soudu prvního stupně.

Předmětnou námitku v žalobě stěžovatel neuvedl patrně proto, že žaloba byla podána již 5. 11. 2009, kdy časový odstup nebyl ještě tak markantní. Rozsudek je datován až dnem 10. 12. 2013 a doručen stěžovateli byl dokonce až dne 10. 3. 2014. Délka řízení před městským soudem však nemá žádný vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu.

Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 A 171/2002 - 41, www.nssoud.cz: *„...namítané průtahy v řízení nemají relevanci z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí, neboť průtahy v řízení lze charakterizovat jako nečinnost státního orgánu, kde procesní ochrana proti této nečinnosti musí směřovat k tomu, aby tato nečinnost skončila, tj. aby státní orgán ve věci jednal a rozhodl. Již z povahy věci proto není možno zrušit vydané rozhodnutí státního orgánu – tedy vyústění jeho procesní aktivity ve formě vydání individuálního právního aktu – pouze z důvodu namítaných průtahů v řízení, neboť takový postup by odporoval samotné logice takto namítané protizákonnosti.“*

Nad rámec uvedeného zdejší soud upozorňuje na to, že ve věci bylo vydáno správní rozhodnutí o uložení pokuty již dne 23. 6. 2005, odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto rozhodnutím ze dne 4. 10. 2005 (tj. ještě před účinností správního řádu). Následně byla Městským soudem v Praze zamítnuta žaloba proti rozhodnutí o odvolání. Stalo se tak rozsudkem ze dne 14. 12. 2007, č. j. 5 Ca 286/2005 - 56. Tento rozsudek byl na základě podané kasační stížnosti zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 4 As 22/2008 - 121. Věc byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení, v němž bylo rozhodnutí o odvolání zrušeno rozsudkem ze dne 30. 8. 2008, č. j. 5 Ca 288/2008 - 139, a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Z něj vzešlo nynější žalobou napadené rozhodnutí, byť s určitým prodlením, v němž bylo nové prvoinstanční řízení k odvolání zrušeno. Z uvedeného přehledu je ovšem zřejmé, že v řízení před správními orgány k zásadním prodlevám nedošlo a nejvíce času uplynulo, když byla věc (opakovaně) posuzována městským soudem.

Vzhledem k tomu, že v dané věci šlo o správní delikt, musel soud z úřední povinnosti zkoumat, zda nedošlo k zániku odpovědnosti stěžovatele (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010 - 134, publ. pod č. 2122/2010 Sb. NSS). Zákon o ochraně spotřebitele v rozhodném znění žádnou prekluzivní lhůtu v tomto smyslu neobsahoval. Ta byla do zákona včleněna až novelou provedenou zákonem č. 36/2008 Sb. Na řízení zahájená přede dnem účinnosti tohoto předpisu se však dle čl. II této novely měly použít dosavadní předpisy. Navíc i zmíněná novela zavedla lhůtu pro zahájení řízení, nikoliv pro rozhodnutí (§ 24b odst. 3 zákona).

S ohledem na absenci prekluzivní lhůty musel soud uvážit, zda takový stav není rozporný s ústavním pořádkem. Soud přitom dospěl k závěru, že tomu tak v daném případě není, neboť správní orgány vydávaly rozhodnutí v řádu měsíců, což nelze považovat za dobu nepřiměřenou. Skutečnost, že soudní řízení trvala mnoho let, pak je již otázkou jinou, která nemá vliv na zákonnost vydaného správního rozhodnutí. Podle § 41 s. ř. s. totiž lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt po dobu řízení před soudem neběží. Proti případným prodlevám v řízení před správními soudy lze brojit např. prostředky podle zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), které však stěžovatel nevyužil.

Co se týče dalších námitek kasační stížnosti, ty jsou tvořeny převážně poukazem na obsah žaloby. K takto formulovaným kasačním námitkám se Nejvyšší správní soud vyslovil například v rozsudku ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 As 43/2005 -79, www.nssoud.cz, v němž konstatoval, že zpravidla je třeba, aby důvody kasační stížnosti jako jednu z jejích náležitostí (§ 106 odst. 1 věta první s. ř. s.) stěžovatel uvedl přímo v textu kasační stížnosti, neboť v opačném případě by hrozilo, že tyto důvody nebudou uvedeny dostatečně jednoznačně, určitě a srozumitelně. Pokud však stěžovatel v kasační stížnosti odkáže na konkrétní, ve vztahu k jeho věci jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentaci, kterou vyslovil v předchozím řízení soudním či správním, a pokud tato argumentace nevyžaduje pro účely kasační stížnosti žádné další konkretizace, modifikace či upřesnění, lze ji zásadně považovat za součást důvodů kasační stížnosti, jak je má na mysli § 106 odst. 1 s. ř. s.

Z uvedeného judikátu se tedy podává, že (pouze) za jistých výjimečných podmínek lze odkaz na skutkovou či právní argumentaci v žalobě akceptovat jako součást důvodů kasační stížnosti. Jednou z těchto podmínek je, aby byl v textu kasační stížnosti učiněn zcela konkrétní odkaz na jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentaci, tj. na konkrétní žalobní bod. Již tato primární podmínka v nyní projednávané věci naplněna není, neboť odkaz stěžovatele na žalobu je obecný a neváže se k jakémukoli konkrétnímu tvrzení. Nepostačí, pokud stěžovatel poukáže obecně na čl. IV a V žaloby, které dohromady čítají přes 7 stran textu a obsahují kompletní žalobní argumentaci, přičemž ostatní články žaloby představují jen rekapitulaci věci a závěrečný návrh. Nejde tak ve skutečnosti o odkaz na konkrétní žalobní bod, ale o poukaz na žalobu jako takovou. Přitom o žalobě rozhodl městský soud a s žalobou a jejími námitkami se vypořádal. Kasační stížnost by tak kromě konkretizace žalobních námitek, které stěžovatel považuje i za námitky kasační, měla logicky brojit proti způsobu, jakým byly městským soudem žalobní námitky posouzeny, neboť předmětem kasační stížnosti je rozhodnutí tohoto soudu; takové tvrzení však kasační stížnost neobsahuje. Z toho důvodu nemohl Nejvyšší správní soud odkaz stěžovatele na skutková a právní tvrzení v žalobě akceptovat za součást důvodů kasační stížnosti.

Soud se tak zabýval jen tím, co bylo – velmi obecně – uvedeno přímo v kasační stížnosti. Obecně formulovanými námitkami se pak soud může zabývat rovněž jen v obecné rovině.

Soud tak nedospěl k závěru, že by napadené správní rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, neboť v odůvodnění jsou v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu důvody výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků. Rozhodnutí se rovněž sestává z náležitostí předepsaných v § 68 správního řádu (obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků) i z formálních náležitostí obsažených v § 69 správního řádu. Není zde tedy důvod, pro který by měl městský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit jako nepřezkoumatelné.

Kasační stížnost, byť bez konkretizace, rovněž stojí na kasačním důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K nepřezkoumatelnosti rozsudku Nejvyšší správní soud přihlíží i nad rámec kasačních důvodů (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). V daném případě ovšem rozsudek krajského soudu vychází z rozhodných skutkových okolností případu, velmi podrobně rozebírá výsledky všech kontrolních zjištění, posuzuje procesní postup žalovaného a jeho právní závěry. Není opomenuta žádná ze žalobních námitek a výrok rozsudku městského soudu má oporu v odůvodnění. Nejvyšší správní soud neshledal vady, jež by činily rozsudek nedostatečně odůvodněným nebo nesrozumitelným. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. dán není.

Stejně tak, jak bylo výše uvedeno, konkrétně uplatněné kasační námitky nenasvědčují naplnění označených kasační důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou; nezbylo mu proto, než za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. ji rozsudkem zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nad rámec běžné úřední činnosti nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. června 2014

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu