



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.**, IČ: 25110161, 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 žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2007, č. j. 8 Ca 271/2005 – 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na účet jeho právního zástupce JUDr. Ing. Igora Kremly náklady řízení v částce 2856 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 7. 2005, č. j. 4720/1000/2005/Ba/Št, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele České obchodní inspekce, inspektorátu Středočeského a Hlavního města Prahy (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 8. 4. 2005, č. j. 3063-10-05, ve kterém navrhoval, aby žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně v uvedeném rozhodnutí uložil žalobci na základě § 23 odst. 1 a § 24 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, pokutu ve výši 100 000 Kč pro porušení § 3 písm. c), § 9 odst. 1 a § 11 cit. zákona, jehož se měl dopustit tím, že při kontrolách provedených dne 6., 7., 10. a 24. 1. 2005 ve svých provozovnách neúčtoval správně ceny při prodeji výrobků, tím, že řádně neinformoval spotřebitele o vlastnostech prodáváných výrobků a o způsobu jejich použití a údržby a tím, že poskytoval spotřebiteli písemně informace o prodáváných výrobcích pouze cizojazyčně, nikoli však v českém jazyce.

V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že se shoduje s právním názorem správního orgánu prvního stupně, tj. že ustanovení § 3 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele bylo aplikováno správně a došlo k porušení § 9 odst. 1 a § 11 zákona o ochraně spotřebitele. K výši uložené pokuty žalovaný uvedl, že byla hodnocena zákonná hlediska, ačkoliv důvody, které vedly správní orgán prvního stupně k uložení pokuty ve výši 100 000 Kč nejsou pod tato hlediska přiřazeny. Povahou protiprávního jednání je jeho závažnost pro spotřebitele, které spočívá v účtování v jeho neprospěch a absence informací, které jsou pro něj při používání výrobků důležité. Při úvaze o rozsahu následků protiprávního jednání správní orgán prvního stupně vycházel ze skutečnosti, že při kontrolách na 5 provozovnách žalobce byly zjištěny 4 případy nesprávného účtování s celkovým poškozením spotřebitele o 291,50 Kč a zároveň na třech z těchto provozoven byl spotřebitel krácen na svých právech tím, že nebyla splněna informační povinnost. Podle názoru žalovaného tak byla pokuta uložena ve zcela odpovídající výši vzhledem k velmi širokému nabídkovému sortimentu a počtu realizovaných nákupů v jednotlivých provozovnách a nijak nevybočuje z rozpětí výše pokut ukládaných v obdobných případech.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž namítal nezákonnost rozhodnutí žalovaného, kterou spatřuje v tom, že napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, aniž pro to bylo splněny zákonem stanovené podmínky, žádné ze správních rozhodnutí nemá náležitosti stanovené zákonem a obě tato rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, napadené rozhodnutí je v rozporu se skutečným stavem věci a nemá oporu ve spisech a byla jím žalobci uložena nepřiměřená pokuta. Rozhodnutí žalovaného je podle žalobce v rozporu se skutečným stavem věci, spočívá na nesprávném právním posouzení, nebylo jím přezkoumáno správní rozhodnutí orgánu prvního stupně v celém rozsahu a nemá náležitosti stanovené zákonem. Podle žalobce nedošlo v případě čokolád Ritter (bílá a oříšková), jakož i v případě vysoušeče vlasů SEVERIN TYP:HT9216 k porušení ustanovení § 3 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele, jelikož uvedené čokolády i vysoušeč vlasů byly označeny cenovkou umístěnou u tohoto zboží, rovnající se ceně účtované. Stejná cena byla umístěna také na regále, avšak některým ze zákazníků patrně došlo k jejímu odstranění a na regále tak zbyla pouze etiketa vztahující se k ostatnímu zboží. Žalobce dále konstatoval, že § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele obsahuje taxativní výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen při rozhodování o uložení pokuty a o její výši přihlídnout. V odůvodnění správního orgánu prvního stupně se však neuvádí, jaké skutečnosti byly pod hlediska uvedená v § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele subsumovány, ani jak byla tato hlediska hodnocena, tj. jak bylo přihlídnuto k povaze protiprávního jednání a k rozsahu jeho následků. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tedy nelze podle žalobce zjistit, jak správní orgán hodnotil jednotlivá zákonem stanovená rozhodná kritéria (povahu protiprávního jednání a rozsah jeho následků) a nemá tedy náležitosti stanovené v § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) a v důsledku tohoto nedostatku je prvoinstanční správní rozhodnutí nepřezkoumatelné. S ohledem na výše uvedené skutečnosti a s ohledem na povahu jednání a vzhledem k rozsahu jeho následku, je podle názoru žalobce pokuta uložená správním rozhodnutím orgánu prvního stupně zjevně nepřiměřená. Žalobce má tedy za to, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně trpělo takovými vadami, že jej nebylo možno potvrdit a pokud jej žalovaný potvrdil, nezbyvá než považovat jeho postup za nezákonný. Žalovaný se vůbec nezabýval odvolací námitkou žalobce, ve které uváděl, že pokud by mělo dojít k nepřiměřeně tvrdé aplikaci citovaného ustanovení zákona o ochraně spotřebitele, potom by důvod proč k rozdílu značení došlo, měl být zohledněn při posuzování povahy jednání, jakožto zákonného hlediska pro rozhodnutí o výši pokuty. Žalobce má tedy za to, že žalovaný nepřezkoumal rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v celém rozsahu, když nepřihlédl ani ke všem námitkám uvedeným v odvolání žalobce. Žalobci není zřejmé, z čeho žalovaný dovozuje, že byla hodnocena zákonná hlediska, když důvody, které vedly správní orgán prvního

stupně k uložení pokuty nejsou pod tato hlediska přiřazeny. Dále má za to, že skutečnost, že došlo k nesprávnému účtování v neprospěch spotřebitele, resp. že došlo k absenci informací, je již znakem skutkové podstaty příslušných správních deliktů. Tyto skutečnosti jsou tedy rozhodné pouze pro posouzení, zda ke správnímu deliktu došlo či nikoliv a pro určení zákonné sazby, ve které lze pokutu uložit, nelze k nim však přihlížet při rozhodování o výši pokuty. Takovýto postup je v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání. Žalobci není zřejmé, z čeho žalovaný dovozuje, že rozsah jednání byl správním orgánem prvního stupně hodnocen a jak. Proti závěru žalovaného, že uložená pokuta nevybočuje z rozpětí výše pokut ukládaných v obdobných případech žalobce namítal, že tento závěr nemá oporu v provedeném dokazování ani ve spisech a pokud žalovaný toto své tvrzení uvádí, potom by jej měl doložit rozhodnutími v obdobných případech na které odkazuje. V opačném případě je nutno mít za to, že v této části je napadené rozhodnutí žalovaného rovněž v rozporu se skutečným stavem věci a nepřezkoumatelné. S ohledem na shora uvedené žalobce navrhl, aby Městský soud v Praze rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě konstatoval, že ustanovení § 3 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele bylo porušeno, neboť spotřebitel byl jasně a srozumitelně seznámen s cenou čokolád Ritter a vysoušeče vlasů, avšak tato cena nebyla žalobcem správně účtována. Vysoušeč vlasů byl umístěn v regálu se slevou na výrobky, na kterém bylo uvedeno „jednotná cena 300 Kč“, avšak účtován byl nesprávně cenou 555 Kč. Argument o odstraněné etiketě se správnou cenou vysoušeče je podle názoru žalovaného účelový. Tvrzení žalobce, že rozhodnutí je v rozporu se skutečným stavem věci a nemá oporu ve spisech, nemůže žalovaný akceptovat, neboť vycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věci (při kontrolách), který je řádně zdokumentován a sepsán v kontrolních protokolech. Žalovaný se domnívá, že dodržel povinnost respektovat všechny procesní zásady včetně požadavku hospodárnosti a rychlosti řízení a tím zamezil aby subjekty správního řízení byly zbytečně zatěžovány. Z tohoto důvodu přiřadil důvody, které vedly správní orgán prvního stupně k uložení pokuty pod zákonná hlediska uvedená v ustanovení § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele a tak odstranil vadu vytýkanou žalobcem v jeho odvolání. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně je povaha protiprávního jednání a jeho rozsah srozumitelný. Žalovaný je toho názoru, že při odůvodnění pokuty nepochybil. S argumentem žalobce, že jeho tvrzení o výši uložené pokuty, nevybočující z rozpětí výše pokut ukládaných v obdobných případech, mělo být takovými rozhodnutími doloženo, jinak je nepřezkoumatelné, žalovaný nesouhlasí. Konstatoval, že zákonná hlediska, ke kterým se přihlíží při stanovení výše pokuty zhodnotil a řádně se s nimi vyrovnal. Navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného odkázal na svá předchozí podání ve věci, zejména na žalobu a konstatoval, že skutečnosti uváděné žalovaným jsou nedůvodné, účelové, věcně a právně nesprávné. Žalobci není zřejmé, z čeho žalovaný dovozuje, že v případě vysoušeče vlasů je účelový jeho argument, že některý ze zákazníků odstranil cenu uvedenou na regále. Podle žalobce pro účelovost tohoto argumentu nesevčí žádný z důkazů provedených v řízení. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nelze dovodit skutečnosti, které byly tímto správním orgánem hodnoceny při rozhodování o výši pokuty, ani způsob tohoto hodnocení. Vadu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nelze odstranit tak, že sám žalovaný podřadí pod ustanovení zákona důvody, které vedly správní orgán prvního stupně k uložení pokuty. Pokud žalovaný odůvodňoval výši pokuty tvrzením, že takto je rozhodováno i v jiných obdobných případech, potom tato rozhodnutí měla být součástí spisu a měla být předmětem dokazování. Při rozhodování o výši pokuty nelze ve vztahu ke skutečnostem rozhodným pro uložení pokuty odkázat na skutečnosti, které mají být známy správním orgánům z jejich úřední činnosti, aniž tuto skutečnost má žalobce jakožto účastník

řízení možnost přezkoumat. Žalobce má tedy za to, že podaná žaloba je důvodná a námitky žalovaného jsou věcně a právně nesprávné, účelové a v rozporu se skutečným stavem věci.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 4. 2007, č. j. 8 Ca 271/2005 – 45, rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a rozhodl dále, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4558,50 Kč. V odůvodnění rozsudku nejprve konstatoval, že je zjevné, že spotřebitel byl ze strany žalobce výslovně informován o akční ceně předmětného zboží (bílá a oříšková čokoláda Ritter), avšak účtována mu byla jiná - vyšší - cena. Rozpor s ustanovením § 3 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele tu je proto prokázán. Soud zamítl rovněž námitku týkající se označení ceny u vysoušeče vlasů. Z kontrolního protokolu je totiž zřejmé, že výrobek byl označen cenovkou 500 Kč, avšak umístěn byl v regále se slevou na výrobky, na kterém bylo uvedeno „jednotná cena 300 Kč“ a navíc při kontrolním nákupu za něj byla účtována cena 555 Kč. Není tedy pochyb o tom, že spotřebiteli byla účtována vyšší cena, než o jaké byl informován. Soud neakceptoval tvrzení žalobce o tom, že stejná cena jako cena účtována byla uvedena i na regále, avšak patrně byla některým ze zákazníků odstraněna - kromě spekulativnosti a neprokázanosti tohoto tvrzení je zřejmé, že i kdyby tomu tak bylo, nic by to nezměnilo na skutečnosti, že výrobek byl označen cenovkou 500 Kč, tedy i tak jinou cenou, než jaká byla účtována. I v této skutečnosti tedy shledal soud za prokázaným porušení § 3 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele. Městský soud v Praze však shledal důvodnými námitky vznesené vůči odůvodnění výše uložené pokuty. Poukázal na § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, který výslovně stanoví horní hranici uložené pokuty, i hlediska, jimiž se správní orgán musí řídit při stanovení výše pokuty. Výčet těchto hledisek je taxativní, proto správní orgán musí vyhodnotit každé z nich, žádné nemůže opomenout a žádné další nemůže přidat. Toto vyhodnocení pak musí mít podobu úvah, výslovně uvedených v odůvodnění rozhodnutí, jímž je ukládána sankce, z nichž bude zřejmé, jaké skutečnosti správní orgán pod tato hlediska podřadil a jak je vyhodnotil. Podle soudu je z odůvodnění správního orgánu prvního stupně zřejmé, že si zákonných hledisek pro stanovení výše pokuty byl vědom, avšak nelze poznat, jaké skutečnosti pod ně podřadil, jelikož pouze konstatoval, že nesprávným účtováním byl spotřebitel poškozen ve 4 případech celkem o 291,40 Kč a že nesplnění informačních povinností, kterým žalobce krátil spotřebiteli jeho právo, bylo zjištěno 3 kontrolami a závěrem uvedl, že pokutu uložil ve výši, kterou považuje za přiměřenou rozsahu a okolnostem zjištěných porušení. Ani rozsah, ani okolnosti zjištěných porušení však nejsou zákonnými hledisky pro stanovení výše pokuty, jak je zřejmé z § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Takové konstatování 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. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tedy soud shledal z výše uvedeného důvodu nepřezkoumatelným. Dále pak soud konstatoval, že žalovaný mohl postupem podle § 59 odst. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) pochybení správního orgánu prvního stupně napravit, avšak neučinil tak. Tvrzení žalovaného, že byla hodnocena zákonná hlediska, ačkoliv důvody, které vedly správní orgán prvního stupně k uložení pokuty ve výši 100 000 Kč, nejsou pod tato hlediska podřazeny, je podle soudu pouhou spekulací. Jestliže totiž správní orgán prvního stupně žádné takové důvody neuvedl a současně opřel-li výši pokuty o jiná hlediska, než jaká stanoví zákon, nelze jeho absentující úvahy nijak zkoumat a hodnotit. Soud neakceptoval ani názor žalovaného, že povahou protiprávního jednání je jeho závažnost pro spotřebitele, která spočívá v účtování v jeho neprospěch, a absence informací, které jsou pro něj při užívání výrobku důležité. Závažnost určitého jednání prodávajícího pro spotřebitele sice může být tou skutečností, kterou správní orgán podřadí pod hledisko „povaha protiprávního jednání“, avšak není možné, aby tato závažnost byla vyvozována z toho, že prodávající účtoval v neprospěch spotřebitele a že mu neposkytl informace, které jsou pro spotřebitele při užívání výrobků důležité. Úctování v neprospěch spotřebitele, resp. absence informací důležitých při užívání výrobku je totiž podstatou deliktu,

spočívajícího v porušení § 3 písm. c), resp. § 9 odst. 1 a § 11 zákona o ochraně spotřebitele. Závažnost tohoto jednání pro spotřebitele je tedy již vyjádřena právě tím, že zákonodárce toto jednání deklaruje jako delikt. Pokud by tato skutečnost měla být i hlediskem pro stanovení výše pokuty, skutečně by to znamenalo dvojnásobné započtení téhož k tíži subjektu, jenž se deliktu dopustil - jednou jako naplnění znaku skutkové podstaty deliktu a podruhé jako kritéria pro stanovení pokuty. Žalovaný tedy nedostál své povinnosti vyložit, z hlediska jakých skutečností přihlížel k povaze protiprávního jednání a jak na základě toho učinil úvahu o výši ukládané pokuty. Soud akceptoval rovněž námitku proti tvrzení žalovaného, že pokuta byla uložena v odpovídající výši s ohledem na velmi široký nabídkový sortiment a počet realizovaných nákupů v jednotlivých provozovnách a že pokuta nijak nevybočuje z rozpětí výše pokut ukládaných v obdobných případech. Podle soudu velmi široký nabídkový sortiment ani počet realizovaných nákupů v jednotlivých provozovnách nejsou samy o sobě zákonnými hledisky pro stanovení výše pokuty. Pokud měl žalovaný za to, že je lze podřadit pod zákonná hlediska, kterými jsou „povaha protiprávního jednání“ a „rozsah jeho následků“, pak měl v tomto směru uvést v odůvodnění napadeného rozhodnutí potřebné úvahy, což neučinil. Rovněž tvrzení žalovaného, že uložená pokuta nevybočuje z rozpětí výše pokut ukládaných v obdobných případech podle soudu samo o sobě nijak nekoresponduje se zákonnými hledisky pro stanovení výše pokuty a nadto nebylo nijak odůvodněno, proč je nepřezkoumatelné. Městský soud v Praze tak po přezkoumání věci dospěl k závěru, že žaloba byla podána zčásti důvodně, když napadené rozhodnutí žalovaného je v záležitosti stanovení výše pokuty nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost.

Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Nesouhlasil se soudem v názoru, že šlo o spekulaci, pokud odvolací orgán ve svém rozhodnutí uvedl, že v prvoinstančním rozhodnutí „byla hodnocena zákonná hlediska, ačkoliv důvody pro uložení pokuty ve výši 100 000 Kč, nejsou pod toto hledisko přiřazeny“. Vycházel z toho, že správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že při stanovení výše pokuty přihlédl k povaze zjištěných správních deliktů a k rozsahu jejich následků a poté blíže charakterizoval předmětné protiprávní jednání. Tyto charakteristiky sice již nepřičítal konkrétně k těmto hlediskům tak, jak to činí v ostatních rozhodnutích týkajících se stejných porušení zákona o ochraně spotřebitele, věcně však tyto charakteristiky spadaly právě pod zákonná hlediska povahy a následků a v tomto smyslu je třeba rozumět závěru, že již na prvním stupni byla zákonná hlediska hodnocena. Žalovaný následně okolnosti daného jednání výslovně zařadil pod hlediska uvedená v § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Žalovaný se neztotožnil s výtka soudu, že při hodnocení povahy protiprávního jednání přihlédl i ke skutkové podstatě správního deliktu, neboť podle jeho názoru tato úvaha vychází z koncepce zákona o ochraně spotřebitele. Poukázal na § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, ve kterém je uvedeno zákonné rozpětí výše pokuty, avšak nejsou zde stanoveny jednotlivá rozpětí týkající se jednotlivých správních deliktů a je tedy třeba při úvaze o výši pokuty brát v potaz i skutkovou podstatu každého deliktu, neboť nelze jednotlivé skutkové podstaty považovat za zcela si rovné, jiná je např. úvaha o výši pokuty u prodeje výrobků v nesprávné hmotnosti a jiná u porušení povinnosti na požádání vysvětlit spotřebiteli nebo mu vhodně zpřístupnit význam použitých symbolů, kterými jsou označeny prodávané výrobky. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že tvrzení stěžovatele, že správní orgán prvního stupně hlediskům povahy a rozsahu následků protiprávního jednání určité skutečnosti (charakteristiky protiprávního jednání) podřadil, lze s ohledem na absenci jakýchkoli úvah ve správním rozhodnutí prvního stupně považovat za spekulaci, neboť z rozhodnutí správního

orgánu prvního stupně nelze zjistit, že takto správní orgán prvního stupně skutečně uvažoval. Žalovaným zmíněná charakteristika protiprávního jednání je navíc pouhým popisem událostí a nikoli jejich hodnocením z hlediska povahy a rozsahu následků protiprávního jednání. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je navíc zřejmé, že správní orgán prvního stupně zkoumal jiná hlediska, než jaká taxativně stanoví zákon o ochraně spotřebitele. Žalobce proto setrvává na tom, že zákonným hlediskům nebyly správními orgány podřazeny žádné relevantní skutečnosti a správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost. Pokud žalovaný odkazuje na rozhodnutí v jiných obdobných případech, je povinen je učinit součástí spisu a předmětem dokazování, aby měl žalobce jako účastník řízení možnost je přezkoumat. Žalobce má za to, že takový postup je v rozporu se zásadami správního řízení a na újmu jeho práv ve správním řízení. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou a uložil žalovanému povinnost uhradit žalobci náklady řízení k rukám jeho právního zástupce.

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 není důvodná.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) 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.

K námitce stěžovatele, že výše pokuty byla potřebným způsobem odůvodněna, neboť správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že při stanovení výše pokuty přihlédl k povaze zjištěných správních deliktů a k rozsahu jejich následků, poté blíže charakterizoval předmětné protiprávní jednání, které sice nepřičítal konkrétně k zákonným hlediskům, pod která však charakteristiky protiprávního jednání věcně spadaly, avšak žalovaný (stěžovatel) následně toto napravil tím, že okolnosti daného jednání výslovně zařadil pod hlediska uvedená v § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, nutno předeslat, že ukládání pokut za správní delikty, tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva 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 volné 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 1 000 000 Kč; při stanovení výše pokuty se přihlíží k povaze protiprávního jednání a k rozsahu jeho následků. Za opakované porušení povinností v průběhu jednoho roku lze ukládat pokutu až do výše 2 000 000 Kč.

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 přihlídnout 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 splněním 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, tedy předpokladem pro uložení sankce, ale nevypovídá nic o její výši.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, že rozhodnutí jak správního orgánu prvního stupně, tak i žalovaného je 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, přičemž takové konstatování 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 (dle rozsudku 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 (a patřilo i podle správního řádu účinného v době vydání rozhodnutí) i úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, které v konečném důsledku vyvolají i jeho přesvědčivost dle § 3 odst. 4 tehdy účinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Správní orgán je tak povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které mu 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 cituje označené ustanovení zákona o ochraně spotřebitele, viz. předposlední strana jeho odůvodnění, kde uvádí, že přihlížel k povaze zjištěných správních deliktů a k rozsahu jejich následků, proto nemohl Nejvyšší správní soud přijmout, neboť výše stanovené požadavky na odůvodnění správního rozhodnutí, resp. jeho přesvědčivost nespĺňuje,

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. Pouhá citace zákonného textu bez aplikace na konkrétní případ žádným zdůvodněním není. V podrobnostech viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 A 160/2002 - 62, www.nssoud.cz.

Stejně tak je třeba odmítnout i lakonickou argumentaci žalovaného, který v odůvodnění odvolacího rozhodnutí pouze okolnosti daného jednání (skutkovou podstatu) výslovně zařadil pod hlediska uvedená v § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele a konstatoval, že správní orgán prvního stupně zákonná hlediska hodnotil, ačkoliv důvody, které jej vedly k uložení pokuty, nejsou pod tato hlediska podřazeny. Pokud jde o hledisko závažnosti protiprávního jednání, pak je možno z rozhodnutí žalovaného relevantně dovodit pouze hlediska účtování v neprospěch spotřebitele a absence informací, které jsou pro spotřebitele při používání výrobků důležité. Samotné skutečnosti, že bylo účtováno v neprospěch spotřebitele a chyběly informace důležité pro spotřebitele při používání prodávaných výrobků, však nelze pro úvahy o konkrétní výši uložené pokuty již vzít v úvahu. Tato kritéria jsou totiž již zohledněna ve skutkových podstatách jednotlivých správních deliktů (porušení § 3 písm. c), resp. § 9 odst. 1 a § 11 zákona o ochraně spotřebitele), kterých se žalobce dopustil, a za které zákonodárce stanovil možnost uložit pokutu do určité výše. 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.

V ustanovení § 9 odst. 1 cit. zákona o ochraně spotřebitele, se uvádí, že prodávající je povinen řádně informovat spotřebitele o vlastnostech prodávaných výrobků nebo charakteru poskytovaných služeb, o způsobu použití a údržby výrobku a o nebezpečí, které vyplývá z jeho nesprávného použití nebo údržby, jakož i o riziku souvisejícím s poskytovanou službou. Jestliže je to potřebné s ohledem na povahu výrobku, způsob a dobu jeho užívání, je prodávající povinen zajistit, aby tyto informace byly obsaženy v příloženém písemném návodu a aby byly srozumitelné.

V ustanovení § 11 cit. zákona o ochraně spotřebitele se mimo jiné uvádí, že pokud jsou informace uvedené v § 9 a 10 poskytovány písemně, musí být v českém jazyce.

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 pokuty.

Pokud tedy jsou porušení ustanovení zákona o ochraně spotřebitele zohledňována 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. To v posuzovaném případě platí rovněž u druhého hlediska stanoveného v § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele (rozsah následků protiprávního jednání). I zde žalovaný porušil zásadu dvojího přičítání, neboť se s tímto kritériem se vypořádal pouze tak, že pod něj podřadil skutková zjištění (zjištěné 4 případy nesprávného účtování s celkovým poškozením spotřebitele o 291,50 Kč a zároveň nesplnění informační

povinnosti ve třech případech). 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 stěžovatel 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.

Poukazuje-li stěžovatel na to, že správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že při stanovení výše pokuty přihlédl k povaze zjištěných správních deliktů a k rozsahu jejich následků, poté blíže charakterizoval předmětné protiprávní jednání, které však nepřihradil konkrétně k zákonným hlediskům, pod která však charakteristiky protiprávního jednání věcně spadaly, pak Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než opakovat, 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 stěžovatele zhojeny.

V daném případě tak Městský soud v Praze postupoval správně, když dospěl k závěru, že žalovaný porušil zásadu dvojího přičítání a nedostál své povinnosti vyložit, z hlediska jakých skutečností přihlížel k povaze protiprávního jednání a jak na základě toho učinil úvahu o výši ukládané pokuty.

Úvaha žalovaného, podle které je vzhledem k tomu, že § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele uvádí zákonné rozpětí výše pokuty, avšak nejsou zde stanovena jednotlivá rozpětí týkající se jednotlivých správních deliktů, takže je třeba při úvaze o výši pokuty brát v potaz i skutkovou podstatu každého deliktu, neboť nelze jednotlivé skutkové podstaty považovat za zcela si rovné, je nesprávná, a to jednak s ohledem na již zmíněnou zásadu dvojího přičítání a dále i s ohledem na samotné znění § 24 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, podle kterého se při stanovení výše pokuty přihlíží k povaze protiprávního jednání a rozsahu jeho následků. Zákon o ochraně spotřebitele tedy 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 také při stanovení výše pokuty za tato porušení, neboť porušení jakékoli z výše 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, jakým 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).

V návaznosti na uvedené proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že není dán důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pro které by bylo třeba napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušit, neboť se nejedná o rozhodnutí nezákonné z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Pokud jde o náklady řízení o kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud za oprávněné náklady žalobce odměnu za jeden úkon právní služby po 2100 Kč (§ 11 odst. 1 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f/ téže vyhlášky), dále náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky v celkové výši 300 Kč, celkem tedy 2400 Kč. Protože advokát zastupující žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty zvyšuje se tato odměna o částku odpovídající dani, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb. Částka daně vypočtená podle tohoto zákona činí 456 Kč. Bylo tedy rozhodnuto tak, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci na účet jeho právního zástupce náklady řízení v celkové výši 2856 Kč. Nejvyšší správní soud nezahrnul do nákladů právního zastoupení odměnu za převzetí a přípravu zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb, neboť JUDr. Ing. Igor Kremla, advokát, zastupoval žalobce již v řízení před Městským soudem v Praze.

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

V Brně dne 27. března 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu