



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobkyně: ALEXANDRIA, spol. s r.o.**, se sídlem Dělnická 71, Praha 7, zast. JUDr. Ing. Petrem Machálkem, Ph.D., advokátem se sídlem Pivovarská 8, Vyškov, proti **žalované: Česká obchodní inspekce**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, proti rozhodnutí ústřední ředitelky žalované ze dne 22. 2. 2008, č. j. ČOI 1982/2008/0100/1000/2007/2008/Tu/Št, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 Ca 109/2008 - 42,

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 kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh řízení

Rozhodnutím ředitele inspektorátu České obchodní inspekce, inspektorát Středočeský a Hl. město Praha, ze dne 19. 12. 2007, č. j. 3896-10-07, byla žalobkyni (dále jen „stěžovatelka“) uložena pokuta ve výši 20 000 Kč pro porušení § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění účinném pro projednávanou věc. Tohoto správního deliktu se stěžovatelka měla dopustit tím, že v postavení prodávajícího poskytla spotřebiteli neúplné informace o ceně zájezdu v informačním letáku EGYPT HURGHADA.

Rozhodnutím ústřední ředitelky žalované ze dne 22. 2. 2008, č. j. ČOI 1982/2008/0100/1000/2007/2008/Tu/Št, zamítla žalovaná odvolání stěžovatelky a napadané rozhodnutí potvrdila. Žalovaná dospěla k závěru, že se stěžovatelka uvedeného správního deliktu skutečně dopustila, neboť výsledná cena zájezdu byla podstatně vyšší, než jak bylo psáno v informačním letáku. Zjištění výsledné ceny vyžadovalo od spotřebitelů další úkony, nedostačuje tak požadavkům zákona na ochranu spotřebitele.

Citované rozhodnutí žalované stěžovatelka napadla žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Ten ji rozsudkem ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 Ca 109/2008 - 42, zamítl. Soud stěžovatelku odkázal na četná rozhodnutí správních soudů, které již řešily skutkově obdobné případy a dospěly v nich ke stejnému závěru jako žalovaná.

Proti tomuto rozsudku městského soudu nyní stěžovatelka brojí včasnou kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

Stěžovatelka svou kasační stížností namítá nesprávné posouzení právní otázky městským soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Tyto vady spatřuje v tom, že se městský soud nedostatečně vypořádal se dvěma okruhy jejích námitek.

V prvním okruhu námitek stěžovatelka tvrdí, že informace o ceně zájezdu jsou úplné. Účelem sporného letáku je upoutat pozornost spotřebitele, nicméně na základě informací v něm obsažených není možné uzavřít cestovní smlouvu. Nejedná se tak o cenovou nabídku, tak jak ji vyžaduje § 13 odst. 2 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném pro projednávanou věc.

Stěžovatelka se dále domnívá, že informace obsažené na letáku nejsou způsobilé uvést spotřebitele v omyl o výši ceny zájezdu. Informace o ceně by byla neúplná jen tehdy, pokud by příplatky nebyly na letáku vůbec uvedeny, nebo pokud by bylo odkázáno na informaci přímo v cestovní kanceláři.

Informační leták není ceníkem nabízených služeb, je na něj třeba pohlížet jako na reklamu. Z povahy věci plyne, že konkrétní cena je dojednávána s klientem až při uzavírání samotné smlouvy na základě jeho konkrétních požadavků. Jelikož se skutečně jedná jen o nabídku v letáku, a nikoliv cenu platnou v okamžiku nabídky, jde o neadresné upoutání pozornosti předem neomezeného počtu osob. Žalovaná navíc hodnotila informační leták v rozporu s jeho skutečným obsahem, městský soud důkaz sporným letákem neprovedl a bez dalšího převzal nesprávné závěry žalované.

Dle názoru stěžovatelky jí žádný právní předpis neukládal povinnost uvádět u zájezdu konečnou cenu, tj. cenu včetně všech příplatků. Tato povinnost byla do zákona o cenách vložena pozdější novelou, není ji tak možné aplikovat retroaktivně v neprospěch stěžovatelky.

Žalovaná se také měla zabývat rozdílem mezi nabídkou zájezdu jako reklamy, tj. letáku sloužícího k upoutání pozornosti cílového zákazníka, a samotným jednáním o uzavření cestovní smlouvy.

Druhý okruh námitek před městským soudem směřoval proti nesprávnému zahájení správního řízení. Dle stěžovatelky není jasné, na základě jakého zmocnění byla která konkrétní úřední osoba oprávněna k podpisu oznámení o zahájení správního řízení. Z podpisu samotného nelze určit, kdo je jeho autorem.

Z těchto důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaná ve svém vyjádření konstatovala, že sporná právní otázka byla již v minulosti vyřešena Nejvyšším správním soudem. Námítka, že informační leták není cenovou nabídkou, na posouzení věci nic nemění, stále podléhá režimu § 13 zákona o cenách. Leták sděluje základní vymezení pořádaných zájezdů, včetně jejich ceny, a spotřebitel se na základě takové informace (kde cena hraje významnou roli) rozhoduje, zda s cestovní kanceláří bude jednat. Leták samotný uvádí, že „*nabídka platí od 16. 8. 2007 do vyprodání.*“

pokračování

K námitce nesprávného zahájení správního řízení žalovaná uvedla, že se s ní městský soud vypořádal dostatečně. Stěžovatelka v žalobě toliko obecně tvrdila, že oznámení o zahájení správního řízení nesplňuje zákonné požadavky. Předmětné oznámení navíc nemohlo vzbudit žádné skutečné pochybnosti, neboť bylo jen jedním z mnoha přípisů, které žalovaná stěžovatelce zaslala.

Z těchto důvodů žalovaná navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka uplatnila kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Námitkou nepřezkoumatelnosti [písm. d) citovaného ustanovení] se Nejvyšší správní soud z povahy věci musel zabývat přednostně, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí vylučuje jeho věcný přezkum. Protože stěžovatelka konkrétně nevymezila, v čem nepřezkoumatelnost spatřuje, z obsahu stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku má spočívat v tom, že městský soud neprovedl důkaz sporným informačním letákem a bez dalšího převzal závěry žalované.

S takovým hodnocením napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Městský soud ke každé z námitky stěžovatelky uvedl, proč ji považuje za nedůvodnou, tyto důvody podepřel skutečnostmi plynoucími ze správních spisů a srozumitelnou právní argumentací. Ze spisu městského soudu je zřejmé, že stěžovatelka v průběhu žalobního řízení nenavrhl provedení důkazu informačním letákem. Nemůže se tedy úspěšně domáhat zrušení rozhodnutí městského soudu pro neprovedení důkazu, který sama nenavrhl. V této souvislosti je rovněž nutno zdůraznit, že předmětný leták je součástí správního spisu, z něhož městský soud při posuzování věci vycházel. V průběhu správního řízení nebyl obsah tohoto letáku zpochybněn, a to ani ze strany stěžovatelky. S ohledem na shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud neshledal žádné pochybení soudu v otázce dokazování.

Protože stěžovatelka jinak blíže nevysvětlila, v čem absenci vlastního hodnocení městského soudu spatřuje, a z rozsudku samotného důvody rozhodnutí patrné jsou, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelka spíše polemizuje s právním hodnocením věci. Námitka nepřezkoumatelnosti tak není důvodná.

Další kasační námitka směřuje proti posouzení letáku jako cenové nabídky. V posuzovaném případě byla stěžovatelce udělena pokuta za porušení ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, dle něhož *informace o ceně nebo okolnost, že informace je neúplná anebo chybná, nesmí zejména vzbuzovat zdání, že cena je nižší, než jaká je ve skutečnosti.*

Tohoto správního deliktu se stěžovatelka měla dopustit tím, že v postavení prodávajícího poskytla spotřebiteli neúplné informace o ceně v informačním letáku EGYPT HURGHADA. Cena nabízeného zájezdu byla neúplná, neboť ve spodní části letáku, odděleně od ceny vlastního zájezdu, byly uvedeny povinné příplatky, konkrétně letištní a bezpečnostní taxy 1 990 Kč za osobu, palivový příplatek 1 390 Kč za osobu, základní pojištění 150 Kč za osobu, a nepovinné příplatky za pojištění „storna zájezdu“ 90 Kč a vízum 800 Kč. Přestože stěžovatelka tyto poplatky uvedla přímo na letáku,

nezahrnula je do celkové ceny zájezdu, nabízená cena tak byla neúplná a vzbuzovala zdání, že je nižší, než ve skutečnosti je.

Kasační stížností je ve vztahu k tomuto správnímu deliktu namítáno, že na základě informací uvedených v letáku není možné uzavřít cestovní smlouvu, takže se nemůže jednat o cenovou nabídku dle zákona o cenách. Dle stěžovatelky výkladem zákona nelze dovodit její povinnost informovat spotřebitele o konečné ceně před jednáním o jejím poskytnutí. Navíc novelu zákona o cenách není dle stěžovatelky možné na danou věc aplikovat, jelikož by se jednalo o porušení zákazu retroaktivity.

Dle § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je prodávající *povinen informovat v souladu s cenovými předpisy spotřebitele o ceně prodáváných výrobků nebo poskytovaných služeb zřetelným označením výrobku cenou nebo informací o ceně výrobků či služeb jinak vhodně zpřístupnit.*

Cenovým předpisem ve smyslu ustanovení § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je zákon o cenách. Dle § 13 odst. 2 tohoto zákona *prodávající je při prodeji spotřebního zboží konečnému spotřebiteli povinen označit je cenou platnou v okamžiku nabídky a vřaženou k prodávánému jednotkovému množství zboží a určeným podmínkám, nebo je povinen zpřístupnit na viditelném místě informaci o této ceně formou ceníků, vývěsky nebo jiným přiměřeným způsobem.* Stěžovatelka namítá, že na věc bylo retroaktivně aplikováno pozdější znění zákona o cenách účinné od 18. 11. 2009, tj. ve znění novelizace provedené zákonem č. 403/2009 Sb., neboť povinnost uvádět cenu včetně všech příplatků dříve neexistovala. Toto pozdější znění § 13 odst. 2 písm. a) zákona o cenách stanoví, že *prodávající je povinen při nabídce a prodeji zboží poskytnout informaci spotřebiteli tak, aby měl možnost seznámit se s cenou před jednáním o koupi zboží, pokud tento zákon nestanoví jinak (...) cenou podle tohoto odstavce se u výrobků rozumí konečná nabídková cena, která zahrnuje všechny daně, cla a poplatky.*

Stěžovatelce lze dát za pravdu v tom, že zákonná úprava výslovně zakotvuje povinnost prodejce poskytnout spotřebiteli při nabídce a prodeji zboží (či služeb) informaci o konečné nabídkové ceně až ode dne nabytí účinnosti zákona č. 403/2009 Sb. Žalovaná přitom rozhodla o postihu stěžovatele dne 19. 12. 2007. 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. Ze skutečnosti, že k takovému odrazu judikatury v legislativě s jistým časovým odstupem dojde, přitom nelze bez dalšího dovozovat, že by tato judikatura byla v rozporu s původní (obecnější) právní úpravou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, č. j. 1 As 46/2010 - 79, publikovaný pod č. 2161/2010 Sb. NSS).

V dané věci lze dále odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2006, č. j. 3 As 37/2005 – 59 (publikovaný pod č. 822/2006 Sb. NSS), dle kterého nelze „*spravedlivě požadovat po spotřebiteli, aby u každého výrobku či služby zkontroloval, zda uvedená cena je již cenou konečnou, či zda je k ní zapotřebí připočítat 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 v Praze ve svém rozsudku ze dne 2. 3. 2006, č. j. 11 Ca 203/2005 - 30 (publikován pod č. 898/2006 Sb. NSS), 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.*“

Městský soud v posuzované věci s ohledem na výše uvedené správně dovodil, že povinnost prodejce informovat spotřebitele o konečné ceně při nabídce a prodeji služeb, tj. i v reklamním letáku,

pokračování

zakotvoval již zákon o cenách ve znění platném pro posuzovanou věc. Nejvyšší správní soud se také ztotožňuje se závěrem žalované a městského soudu, dle něhož předmětný leták představoval porušení ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, neboť informace o ceně v něm uvedená vzbuzovala zdání, že cena je nižší, než jaká je ve skutečnosti. Stěžovatelka v horní části letáku uvedla cenu zájezdu do Egypta, Hurghady z Prahy a Brna dne 21. 8. 2007 (11 dní) ve výši od 11 690 Kč do 17 990 Kč v závislosti na volbě konkrétního hotelu. Povinné příplatky uvedla až na konci informačního letáku, přičemž nestanovila vztah mezi cenou zájezdu a uvedenými povinnými příplatky. Uvedení ceny zájezdu a povinných příplateků se také výrazně graficky lišilo: ceny zájezdu byly psány velkým tučným písmem, zatímco informace o příplatcích a jejich ceně byla psána písmem výrazně menším.

Jak je zřejmé z výše uvedené zákonné úpravy a judikatury, pro spotřebitele musí být cena jednoznačně poznatelná bez toho, aby musel zjišťovat, jaké příplatky jsou povinné k danému zájezdu, jaká je jejich výše a jaká je tedy výsledná celková cena zájezdu. Bylo povinností stěžovatelky jako prodávajícího, aby uvedla cenu včetně všech povinných poplatků takovým způsobem, aby konečná cena zájezdu byla spotřebiteli zřejmá okamžitě bez jakýchkoliv početních úkonů z jeho strany. Spotřebitel nemusel poznámku o povinných příplatcích na konci letáku v případě letmého pohledu vůbec zaregistrovat a bezpochyby by byl nucen provádět další výpočty, kterými by se teprve dobral konečné ceny zájezdu.

Některé z těchto položek je přitom nezbytně nutné uhradit, neboť bez jejich uhrazení se zájezdu nelze zúčastnit. Nejedná se tak o žádný nadstandard, u něž by se zákazník mohl rozhodnout, zda si jej zaplatí, či ne. Zároveň je výše těchto položek dopředu vyčíslitelná (to zřejmě neplatí pro palivový příplatek, pro ostatní příplatky však ano). Není tak důvod k tomu, aby uvedené položky byly uváděny odděleně od ceny zájezdu, tedy v rozporu se závěry výše citované judikatury (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 1 As 101/2010 - 82).

Městský soud pro dokreslení situace správně upozornil na to, že při zkušební objednávce zájezdu ze strany pracovníků žalované dospěla sama zaměstnankyně stěžovatelky k výsledné ceně 17 020 Kč. Tato cena je jednak vyšší než v letáku uvedená cena 11 690 Kč, jednak k ní lze jen těžko dospět „prostým součtem“ na letáku uvedených částek 11 690 Kč za zájezd, 1 990 Kč za letištní a bezpečnostní poplatky, 1 390 Kč za palivový příplatek, 150 Kč za pojištění, 90 Kč za pojištění „storna zájezdu“, 800 Kč za vízum, jak v žalobním řízení tvrdila stěžovatelka (*in concreto*: $11\,690 + 1\,990 + 1\,390 + 150 + 90 + 800 = 16\,110$).

Pokud stěžovatelka namítá, že informační leták nelze chápat jako nabídku ve smyslu občanského zákoníku, ale jako pouhou reklamu, lze ji odkázat na jí známý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011, č. j. 2 As 119/2011 - 67. V něm Nejvyšší správní soud k obdobně uplatněné námitce nynější stěžovatelky konstatoval, že *„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 uzavřením, tzn. stanoví informační povinnosti pro poskytovatele příslušné služby.“* Z uvedeného plyne, že se úprava zákona na ochranu spotřebitele uplatní bez ohledu na povahu informačního letáku.

Nejvyšší správní soud se s ohledem na výše uvedené ztotožňuje se závěry městského soudu, že stěžovatelka porušila ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele. Tato kasační námitka tak není důvodná.

Druhý okruh kasačních námitek směřoval proti nesprávnému zahájení správního řízení. Dle stěžovatelky není jasné, na základě jakého zmocnění byla která konkrétní úřední osoba oprávněna k podpisu oznámení o zahájení správního řízení. Z podpisu samotného nelze určit, kdo je jeho autorem. Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka takto formulovanou námitku v řízení před městským soudem nevznesla. Mnohem obecněji formulovanou námitkou stěžovatelka v žalobním řízení tvrdila, že oznámení zahájení správního řízení nesplňuje zákonné požadavky.

Pokud stěžovatelka až v kasační stížnosti konkretizovala svou námitku v takto zásadní míře, je na místě ji hodnotit jako nepřijatelnou novotu dle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. To proto, že připuštění takové námitky by odporovalo koncentračnímu principu, jenž zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti správnímu rozhodnutí byly nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny. Nedala-li stěžovatelka městskému soudu v souladu se zásadou *vigilantibus iura* možnost se k její námitce vyjádřit v nyní uplatňované šíři, ač tak učinit mohla, je na místě, aby nesla nepříznivé důsledky svého opomenutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, publikovaný pod č. 1743/2009 Sb. NSS).

Lze tak uzavřít, že městský soud posoudil rozhodné právní otázky správně. Na informování spotřebitelů pomocí informačních letáků se zákon o ochraně spotřebitele vztahuje a stěžovatelka na letáku EGYPT HURGHADA uvedla informace tak, že budily zdání, že cena zájezdů je nižší, než ve skutečnosti je.

V. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalované v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec její úřední činnosti.

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

V Brně dne 12. září 2013

JUDr. Radan Malík
předseda senátu