



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **AHOLD Czech Republic, a. s.**, zast. JUDr. Sášou Navrátilovou, advokátkou se sídlem v Brně, Zatloukalova 35, proti žalovanému: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, sídlem Štěpánská 15, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2007, č. j. 11 Ca 302/2005 - 65,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ústředního ředitele České obchodní inspekce ze dne 14. 9. 2005 (*poznámka Nejvyššího správního soudu: ač je toto datum uváděno ve výroku i důvodech rozsudku městského soudu, v žalobě i v kasační stížnosti – podle připojeného správního spisu bylo rozhodnutí vydáno dne 14. 10. 2005, stejný údaj je i na kopii rozhodnutí připojené žalobcem k žalobě*), č. j. 7401/3000/2005/Kr/Št, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí ředitele inspektorátu České obchodní inspekce Jihomoravského a Zlínského ze dne 24. 6. 2005, č. j. 97/30/05, a toto napadené prvoinstanční rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč za porušení právních povinností stanovených v § 3 písm. a), c), § 8 odst. 1, § 9 odst. 1, § 10 odst. 1 písm. a), b), d), § 10 odst. 5 a odst. 8, § 11, § 12 odst. 1 a odst. 2 písm. a), d), § 15 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele

(dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), kterých se stěžovatel dopustil tím, že při třiceti kontrolách v období od 6. 1. 2005 do 29. 3. 2005 v provozovnách Hypernova a Albert v Chebu, Nymburku, Brně, Chrudimi, Ostravě, Vysokém Mýtě, Milevsku, Plzni, Králově Dvoře, České Lípě, Kunovicích, Poděbradech, Kroměříži, Vsetíně, Klatovech, Karviné – Fryštátu, Olomouci, Havířově, Uherském Hradišti, Modřicích, Příbrami, Horažďovicích, Praze – Kobyliších, Opavě, Náchodě, Valašském Meziříčí a Praze – Chodově nesprávně účtoval kontrolní nákupy, některé výrobky zakoupené do kontrolních nákupů prodával v nesprávné hmotnosti, u některých výrobků uváděl dvojsmyslné a nepravdivé informace o jejich vlastnostech, neuváděl u některých výrobků informace o způsobu jejich použití a údržby, údaje o výrobcí, dovozci, příp. dodavateli, údaje o složení materiálu u textilních výrobků a údaje o materiálech použitých v hlavních částech u obuvi. Stěžovatel dále v některých případech měnil údaje výrobce, nezpřístupnil informace o významu symbolů použitých při označení některých prodávaných výrobků, informace u některých výrobků uváděl pouze v cizím jazyce, neseznámil spotřebitele s cenou platnou v okamžiku nabídky, uvedl nesprávnou měrnou cenu u některých výrobků, neinformoval spotřebitele o ceně v souladu s cenovými předpisy, vzbuzoval zdání, že cena je nižší, než jaká je ve skutečnosti, dále způsoboval zdání, že cena byla nebo bude snížena, i když tomu tak nebylo. Dále odmítl předvést zakoupený výrobek, i když to povaha výrobku umožňovala, a na žádost spotřebitele rovněž v některých případech nevyplnil záruční list. Městský soud žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že žalovaný dostatečným způsobem zjistil skutečný stav věci a správní delikt byl jednoznačně specifikován.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), namítá tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem, dále namítá, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytyčanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit, a konečně namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu pro nedostatek odůvodnění a nesrozumitelnost.

Stěžovatelem namítané nesprávné právní posouzení věci spočívá v tom, že městský soud nesprávně vyložil povinnost stanovenou v § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, kde se říká, že prodávající je povinen informovat v souladu s cenovými předpisy spotřebitele o ceně prodávaných výrobků nebo poskytovaných služeb zřetelným označením výrobku cenou nebo informací o ceně výrobků či služeb jinak vhodně zpřístupnit. Této povinnosti stěžovatel dostál, a tedy byl pokutován neoprávněně. Stěžovatel totiž umístil ve svých provozovnách speciální čtecí zařízení, která umožňovala přiložit výrobek, a tím zjistit jeho cenu. V takové situaci je povinnost stanovená v § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele splněna, neboť cena je spotřebiteli zpřístupněna. Stěžovatel poukazuje na zákon č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“), a na něj navazující ustanovení § 5 odst. 3 vyhlášky Ministerstva financí č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách. Existují rozhodnutí Ministerstva financí č. j. 16/3999/2004/1138 a č. j. 16/50690/2004/1156, která obsahují tzv. autentický výklad citovaného zákona a vyhlášky, neboť jej podává orgán, který takový předpis vydal. Je logické, že orgán, který vydá nějaký právní předpis, je sám tím nejpovolanějším k výkladu jeho neurčitých pojmů, neboť se dá předpokládat, že nejlépe ví, co měl danými výrazy konkrétně na mysli. Ministerstvo financí v uvedených rozhodnutích jednoznačně (a nikoliv okrajově, jak namítá žalovaný) potvrdilo, že čtecí cenová zařízení jsou dostatečným způsobem označení zboží cenou, které vyhovuje cenovým předpisům. Stěžovatel je uvedenými rozhodnutími vázán (ohledně sporů, jichž se týkaly) a má právo předpokládat,

že obdobné spory budou řešeny obdobným způsobem. Situace, kdy žalovaný přijde se zcela opačným názorem a nehodlá akceptovat stanovisko ústředního orgánu státní správy, navozuje stav závažné právní nejistoty, kterou považuje za zcela nežádoucí i Ústavní soud. Stěžovatel tedy nemůže být postihován za to, že v dobré víře jednal přesně dle závazného výkladu a instrukcí ústředního orgánu státní správy – Ministerstva financí. Stěžovatel také nemůže být postihován v případech, kdy jeho právní povinnosti nejsou zcela jednoznačně stanoveny zákonem a zejména nemůže být postihován tehdy, když se řídil závazným výkladem Ministerstva financí.

Stěžovatel uvádí, že právně nesprávný je i závěr městského soudu o analogii trestního práva, resp. přestupkového práva, a týkající se vícečinného souběhu (tedy zda lze uložit jedním rozhodnutím pokutu za vícečinný souběh správních deliktů tak, jak učinil prvostupňový správní orgán). Takový názor je dle stěžovatele neúnosný, nemající oporu v právních předpisech ani v judikatuře Nejvyššího správního soudu.

Stěžovatelovy námitky na porušení předpisů upravujících řízení před správním orgánem vycházejí z toho, že byla porušena presumpce nevinny a právo na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Ústřední ředitel České obchodní inspekce ing. Jiří Pěkný se totiž v článku „Řetězce chybovaly, přijde trest“ na zpravodajském portálu iDNES ze dne 23. 2. 2005 (který je součástí správního spisu) vyjadřoval k výši pokut a k tomu, které obchodní řetězce byly postihnuty. V té době ovšem ještě nebylo dokončeno ani samotné šetření ani nebylo zahájeno správní řízení. Tím ústřední ředitel dopředu ovlivnil své podřízené a ukázal jim směr, jak mají postupovat. Stěžovatel považuje za nepřípustné, aby v právním státě vedoucí úředník správního orgánu oznamoval předem výsledky správního řízení, které doposud neproběhlo. Z toho stěžovatel dovozuje, že pokuta ve výši 1 000 000 Kč byla jednoznačně odplatou obchodním řetězčům, určenou ústředním ředitelem. To potvrzuje i vyjádření ústředního ředitele v článku „Chceme vychovávat, ne ruinovat“ uveřejněném na internetu ([www.businessinfo.cz](http://www.businessinfo.cz)) ze dne 12. 12. 2006, který na otázku: „Jaká je průměrná výše pokuty udělená obchodní inspekcí?“, odpověděl: „Musíme rozlišovat, o jaký přestupek se jedná. Česká obchodní inspekce kontroluje velké množství zákonů. A podle druhu prohřešku se dává pokuta. Například za pár chybějících cenovek se dává symbolický postih 500 korun. Pokud zjistíme, že výrobce vyrábí nebo dovozce dováží výrobek, který může způsobit úraz nebo úmrtí, tak postih je několikasettisícový.“

Stěžovatel dále namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť městský soud se nevypořádal srozumitelně s argumentem stěžovatele obsaženým v žalobě, že správní orgán prvního stupně postupoval nesprávně, když spojil řízení o více zcela odlišných a vzájemně naprosto nesouvisejících údajných porušeních povinností stěžovatele, ačkoliv k takovému spojení věcí nebyly splněny podmínky. Spojení věcí bylo dle ustanovení § 7 odst. 3 v rozhodné době účinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále též „správní řád“), možné pouze v případě, bylo-li místně příslušných několik správních orgánů. V takovém případě pak koná řízení správní orgán, který řízení zahájil první, pokud se příslušné orgány nedohodly jinak. Na uvedenou námitku městský soud opáčil zcela nesrozumitelně, když uvedl, že „námitka žalobce, že v projednávané věci nedošlo ke vzniku tzv. pozitivního kompetenčního konfliktu mezi jednotlivými inspektoráty České obchodní inspekce neznamená to bez dalšího, že bylo-li provedeno jedno řízení inspektorátem Jihomoravského a Zlínského kraje v Brně, nezpůsobuje tato skutečnost nezákonnost řízení a vydaného rozhodnutí.“

Za nesrozumitelné považuje stěžovatel také odůvodnění rozsudku týkající se námitky stěžovatele, že v důsledku nezákonného spojení věci nemůže stěžovatel uplatnit regresní postih na svých zaměstnancích, kteří se měli dopustit porušení povinností dle zákona o ochraně spotřebitele, rovněž tak nemůže uplatnit regresní postih vůči svým obchodním partnerům (dodavatelům). Stěžovatel v daném řízení nenavrhoval řešit otázku, zda stěžovatel může uplatnit regresní postih (jak nesprávně uzavřel městský soud), nýbrž konstatoval, že došlo k nezákonnému spojení věcí, a tedy k nemožnosti uplatnění regresního postihu, neboť za takového stavu nelze zcela jednoznačně určit podíl odpovědnosti konkrétního zaměstnance či dodavatele za škodu spočívající v uložení pokuty ve výši 1 000 000 Kč.

Za nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění považuje stěžovatel napadený rozsudek kvůli tomu, že se městský soud nevypořádal s námitkou, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i napadené rozhodnutí jsou ve výrokové části nejasná a nepřezkoumatelná, neboť z výrokové části uvedených rozhodnutí nevyplývá, proč a zač je stěžovateli uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč. Městský soud přitom pouze stručně zkonstatoval, že „ani tuto žalobní námitku soud neshledal důvodnou.“

Stěžovatel také brojí proti nedostatku odůvodnění napadeného rozsudku tam, kde se městský soud některými ze stěžovatelových námitkách nezabýval s tím, že se jedná o námitky obecné. Stěžovatel považuje za řádně vymezený žalobní bod ten, který konstatuje porušení některých vyjmenovaných porušení správního řádu.

S ohledem na výše uvedené navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud zrušil předmětný rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na své vyjádření k žalobě a dodává, že je to právě stěžovatel, který důkazy chybně až účelově vykládá (zejm. pokud jde o rozhodnutí Ministerstva financí, článek v tisku apod.).

Proto žalovaný navrhuje, aby kasační stížnost byla Nejvyšším správním soudem v plném rozsahu zamítnuta.

Nejvyšší správní soud ponejprv posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátkou. Důvodnost kasačních stížností pak posoudil soud v mezích jejich rozsahu a v nich uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkami kasační stížnosti označujícími soudního rozhodnutí za nepřezkoumatelné; pakliže by totiž rozhodnutí městského soudu nebylo lze plně přezkoumat, nebylo by ani možno v plné míře vážít další stížnostní námitky.

Městský soud nepochybil, pokud se nezabýval námitkou směřující proti porušení některých ustanovení správního řádu (§ 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 46). Městský soud naopak správně konstatoval, že z žaloby není zřejmé, v čem konkrétně je spatřován nedostatek spolehlivě zjištěného stavu věci, neboť stěžovatel se ani v průběhu řízení před správními orgány ani v rámci žaloby nevyjádřil blíže k obsahu kontrolních protokolů, které byly nejvýznamnějším podkladem pro zahájení správního řízení a rozhodnutí o uložení pokuty. Zdejší soud k tomu dále poznamenává, že povinnou náležitostí žaloby jsou podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tzv. žalobní body. Z nich musí být patrné, z jakých skutkových

a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. V souzeném případě stěžovatel nedostatečně vymezil žalobní bod, neboť pouze poukázal na porušení zákona, aniž by přesně popsal, jak k tomuto porušení došlo. K požadavkům na žalobní body se Nejvyšší správní soud již mnohokrát vyjádřil, z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, zveřejněného pod č. 835/2006 Sb. NSS, plyne, že žalobce je povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. V daném případě tak nebyl řádně vymezen žalobní bod, a tedy napadený rozsudek proto netrpí nepřezkoumatelností.

Není také pravdou, že se městský soud nevypořádal s námitkou, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i napadené rozhodnutí jsou ve výrokové části nejasná a nepřezkoumatelná, neboť z výrokové části uvedených rozhodnutí nevyplývá, proč a zač je stěžovateli uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč. Městský soud se totiž neomezil jen na konstatování, že námitka není shledána důvodnou, jak tvrdí stěžovatel. Tato formulace se sice objevuje na straně 7 rozsudku v posledním odstavci, avšak na straně 8 rozsudku ve třetím odstavci je obsaženo podrobné odůvodnění, v němž je uveden odkaz na relevantní ustanovení zákona a dostupnou judikaturu a dále je dovozeno, že „ve výroku žalobou napadeného rozhodnutí nechybí právní kvalifikace deliktu, z výroku správního rozhodnutí lze seznat, kterých deliktů a jaké povahy se žalobce podle názoru správního orgánu dopustil.“ Se žalobní námitkou se tedy městský soud vypořádal, a tak jeho rozhodnutí v tomto směru nedostatkem důvodů netrpí.

Není možno stěžovateli přisvědčit ani v tom, že se městský soud nevypořádal srozumitelně s námitkou, že řízení v prvním stupni provedl jediný krajský inspektorát České obchodní inspekce, ač se jednalo o provozovny, které se nacházely na území i dalších krajů. Městský soud argumentoval ustanovením § 7 odst. 3 správního řádu, které umožňuje v případě, že je místně příslušných více správních orgánů, aby řízení vykonal správní orgán, který první řízení zahájil. Stěžovatel za nesrozumitelnou považuje větu: „Námitka žalobce, že v projednávané věci nedošlo ke vzniku tzv. pozitivního kompetenčního konfliktu mezi jednotlivými inspektoráty České obchodní inspekce, neznamená to bez dalšího, že bylo-li provedeno jedno řízení inspektorátem Jihomoravského a Zlínského kraje v Brně, nezpůsobuje tato skutečnost nezákonnost řízení a vydaného rozhodnutí.“ Podle závěru zdejšího soudu se však jedná o větu srozumitelnou, ač věta obsahuje chybu v psaní – namísto podstatného jména „námitka“ má figurovat sloveso „namítá-li“, dále pak v poslední větě namísto slova „nezpůsobuje“ má být antonymum „způsobuje“. S ohledem na to, že městský soud odůvodnil i jinak, proč dané žalobní námitce nepřisvědčil, jakož i z důvodu, že chyby ve větě, kterou napadá stěžovatel, jsou s ohledem na kontext okolních vět odhalitelné, konstatuje zdejší soud, že námitce směřující na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost, nebylo možno vyhovět. Nad tento rámec zdejší soud poznamenává, že se v daném případě nejednalo o kompetenční konflikt (tento termín uvedl stěžovatel v kasační stížnosti), neboť kompetenční konflikt může vzniknout jen mezi dvěma rozdílnými orgány, nikoliv mezi několika územními inspektoráty České obchodní inspekce. Takový konflikt by bylo spíše možno nazvat konfliktem místních příslušností. Ustanovení § 7 odst. 1 správního řádu říká, že v řízení, v němž jde o činnost účastníka, řídí se místní příslušnost místem této činnosti. V daném případě šlo o činnost jedné právnické osoby s jedním sídlem a s mnoha provozovnami na celém území České republiky. Činnost tedy stěžovatel vyvíjel

na celém území republiky; v takovém případě městský soud postupoval správně, když použil ustanovení § 7 odst. 3 správního řádu, který praví, že pokud je místně příslušných několik správních orgánů, koná řízení správní orgán, který řízení zahájil první, pokud se příslušné orgány nedohodly jinak. V daném případě vydal prvoinstanční rozhodnutí ředitel Jihomoravského a Zlínského inspektorátu České obchodní inspekce, který řízení zahájil jako první. Logika je dána i tím, že sídlo stěžovatele je v Brně.

Nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost není rozsudek městského soudu ani v části týkající se vypořádání se stěžovatelovou námitkou ohledně nemožnosti uplatnit regresní postih na svých zaměstnancích, neboť byla uložena souhrnná pokuta za správní delikty spáchané v různých provozovnách. Městský soud jasně uvedl, že tuto námitku neshledává důvodnou, přičemž konstatoval, že při uložení pokuty nebylo povinností správního orgánu postupovat tak, aby stěžovateli umožnil regresní postih, nýbrž sankcionovat stěžovatele za správní delikt, za nějž je odpovědný. Nad toto konstatování zdejší soud uvádí, že pokud stěžovatel ví o konkrétních zaměstnancích, kteří způsobili porušení právních předpisů, za které byl stěžovatel pokutován, nic stěžovateli nebrání v uplatnění prvků plynoucích z pracovněprávní odpovědnosti (vyloučena není ani náhrada škody, v pracovním právu ve vztahu k zaměstnanci limitovaná). Skutečná výše škody, kterou jednotlivý zaměstnanec stěžovatele způsobil, není sice v případě souhrnné pokuty patrná, bude obtížně vypočitatelná, avšak stejný problém by nastal, pakliže by řízení vedly jednotlivé krajské inspektoráty, neboť i v takovém případě by byla uložena pokuta za vícero správních deliktů, kterých se stěžovatel dopustil v různých provozovnách v daném kraji.

Zdejší soud neshledal za důvodné ani stěžovatelovy námitky na porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod s poukazem na vyjádření ústředního ředitele České obchodní inspekce ing. Jiřího Pěkného pro některá média. Jeho vyjádření pro zpravodajský portál iDNES (článek „Řetězce chybovaly, přijde trest“ ze dne 23. 2. 2005) lze považovat za nevhodné, neboť správní rozhodnutí ještě nebylo vydáno, avšak rozhodně nelze mít za to, že by toto vyjádření mělo vliv na zákonnost později vydaného rozhodnutí. Pochybení zjištěná v průběhu kontroly jsou totiž řádně zaevidována a popsána ve správním spise, ostatně ani stěžovatel sám se skutkovým stavem, který kontroloři zjistili, nepolemizuje. Pokud stěžovatel namítá, že i výše pokuty byla udělena podle objednávky ústředního ředitele, nelze ani s tímto souhlasit. Článek ze dne 12. 12. 2006 „Chceme vychovávat, ne ruinovat“ na [www.businessinfo.cz](http://www.businessinfo.cz) obsahuje profil Jiřího Pěkného a rozhovor s ním, který je ovšem veden v obecné rovině, bez vztahu ke konkrétní věci. Nepřiměřenost pokuty nelze vyvodit ani z toho, že v rozhovoru je uvedeno, že postih se může pohybovat od několika stokorun po statisíce. Je třeba si uvědomit, že pochybení byla shledána celkem v 36 prodejnách stěžovatele, počet deliktů byl značný a jednalo se o opakované porušení povinností. Rovněž je možné poukázat na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, sp. zn. 10 Ca 250/2003, publikován pod č. 560/2005 Sb. NSS, kde se městský soud podrobně zabýval úlohou postihu ve správním řízení, přičemž zdůraznil, že finanční postih musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být pro něho nikoli zanedbatelný. Stěžovateli hrozila pokuta až 2 000 000 Kč, a tedy pokuta v poloviční výši se rozhodně nejeví jako excesivní, nýbrž jako adekvátní.

K posouzení povinnosti prodávajícího informovat spotřebitele o ceně prodáváných výrobků konstatuje zdejší soud, že ve stěžovatelově případě není jejím splněním, pokud je v provozovně umístěno čtecí zařízení, které umožňuje přiložit výrobek, a tím zjistit jeho cenu. Ustanovení § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele praví, že prodávající je 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. Cenovými předpisy zákon o ochraně spotřebitele rozumí § 13 odst. 2 zákona o cenách, kde je řečeno, že prodávající je při prodeji spotřebního zboží konečnému spotřebiteli povinen označit je cenou platnou v okamžiku nabídky a vztáženou k prodávávanému jednotkovému množství zboží a určeným podmínkám, nebo je povinen zpřístupnit na viditelném místě informaci o této ceně formou ceníků, vývěsky nebo jiným přiměřeným způsobem. Prováděcím ustanovením k § 13 odst. 2 zákona o cenách je § 5 odst. 2, 3 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách. Uvedená ustanovení jmenované vyhlášky popisují, co je míněno v § 13 odst. 2 zákona o cenách uvedeným pojmem „označení cenou“ – tím se rozumí vybavení zboží údajem o ceně připevněným viditelně na zboží nebo umístěným způsobem vylučujícím záměnu na regále, ve vitríně, na vývěsce nebo ve veřejně přístupném ceníku tak, aby měl kupující možnost seznámit se s cenou před jednáním o koupi zboží. Uvedená vyhláška ovšem výklad § 13 odst. 2 zákona o cenách značně znejasňuje. Ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách zjednodušeně řečeno říká, že prodávající je povinen přímo označit zboží cenou, nebo umístit ceník (event. jinak vhodně informovat o ceně, aniž by tato byla přímo na zboží). S ohledem na to, že § 13 odst. 2 zákona o cenách odděluje oba způsoby (označit zboží cenou, nebo umístit ceník) čárkou, je nutné dovodit, že jiné způsoby neexistují, jelikož čárka před spojkou „nebo“ znamená mezi variantami uvedenými před a po spojce poměr vylučovací. To pochopitelně neznamená, že pokud spotřebitel splní variantu jednu, je varianta druhá již zakázána, ale znamená toliko to, že se jedná o taxativní výčet variant (tak, anebo onak, ale ne jinak). Potíž tkívá v tom, že uvedená vyhláška definuje pojem „označení zboží cenou“ tak, že se jím rozumí i vyvěšení ceníku. Pak by ovšem z § 13 odst. 2 zákona o cenách vyplývalo, že prodávající může zboží označit cenou, nebo zpřístupnit ceník, pokud ovšem podmínku označení zboží cenou, či zpřístupnění ceníku nesplní, může povinnosti dostát tak, že umístí ceník. Jde tedy o zjevný nesmysl a vyhláška tak k objasnění ustanovení zákona nikterak nepřispívá. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. V daném případě tak soud konstatuje, že ustanovení § 5 odst. 2, 3 uvedené vyhlášky nelze plně aplikovat. Ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách je tedy třeba vyložit tak, že prodávající má dvě varianty, jak informovat o ceně. Buď zboží cenou označí (přípevní cenovku na zboží, eventuálně umístí údaj o ceně na regál, poličku či vitrínu, v níž je zboží určitého typu umístěno, položeno či vystaveno), anebo zpřístupní na viditelném místě informaci o této ceně formou ceníků, vývěsky nebo jiným přiměřeným způsobem. První podmínku v souzeném případě stěžovatel nepochybně nesplnil, neboť zboží cenovkou opatřeno nebylo. Je proto třeba zkoumat, zda naplnil podmínku druhou. Ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách hovoří o zpřístupnění informace o ceně na viditelném místě formou ceníků, vývěsky nebo jiným přiměřeným způsobem. Jak přímo vyplývá z textu zákona, všechny uvedené způsoby musí být přiměřené. Tuto přiměřenost je dle závěru zdejšího soudu přitom potřeba vztáhnout především k velikosti a členitosti prodejny, rozmanitosti zboží či množství zákazníků, kteří mohou v prodejně nakupovat. Jiné nároky tak budou kladeny na prodejnu automobilů jediné tovární značky, kde může stačit jediný ceník v prodejně, zcela odlišným nárokům naopak musí vyhovět hypermarket s rozmanitým sortimentem a prodejní plochou o velikosti mnoha tisíc metrů čtverečních.

Stěžovatel přitom provozuje obchody Albert a Hypernova, tedy síť supermarketů a hypermarketů. S ohledem na počet zákazníků, kteří denně prodejny navštíví, s ohledem na velikost prodejní plochy a rozmanitost sortimentu zboží, se nejeví jako přiměřené, aby údaj o ceně byl zjistitelný až po načtení kódu zboží. Cena je jedním z důležitých kritérií,

podle kterých se spotřebitel rozhoduje, zda zboží zakoupí. Není možno považovat za přiměřený způsob zjištění ceny ten, který nutí spotřebitele s každým výrobkem (nehledě na jeho objemnost), o jehož koupi uvažuje, jít ke čtecímu zařízení a zde zjistit cenu. Pokud by se na základě zjištěného údaje rozhodl zboží nekoupit, musel by absolvovat cestu k regálu, kde je zboží nabízeno. Pokud by po načtení kódu spotřebitel zjistil, že cena sice neodpovídá jeho představám, ale není excesivní, jen málo pravděpodobně by cestu zpět vážil. Lze také předpokládat, že před čtecím zařízením by se tvořily fronty, rovněž snižující komfort spotřebitele. Při nákupu ve velkoplošné prodejně se spotřebitel o koupi běžného zboží rozhoduje přímo na místě (jen málo pravděpodobná je situace, kdy se zákazník vrátí domů, aby si rozmyslel, zda zboží koupí), čemuž musí odpovídat požadavky na prodávajícího, aby zajistil co možná nejlepší a nejrychlejší informaci o zboží (na čele s cenou). Čtecí zařízení takovým požadavkům ve velkoplošných prodejnách nevyhovuje.

Také je třeba přihlédnout k tomu, že některé zboží není opatřeno čárkovým kódem. Čtecí zařízení ve velkoplošných prodejnách lze považovat za vstřícný krok vůči spotřebitelům a výhodu prodávajícího oproti konkurentům, sám o sobě však neznamená naplnění zákonné povinnosti prodávajícího informovat spotřebitele o ceně přiměřeným způsobem. Krom toho je v případě použití čtečky problematické (někdy nemožné) zjistit měrnou cenu výrobku (obvykle bývá uvedena jen cena prodejní). Smysl takového zařízení ve velkoplošných prodejnách tak spočívá především v tom, že umožní zákazníkovi zjistit cenu výrobku, kterou si již nepamatuje, či cenu, na níž se vůbec nepodíval, nebo pokud má o jiné informaci o ceně pochybnost. Dále spotřebiteli umožňuje udělat si obrázek o celkové ceně nákupu ještě předtím, než mu bude sdělena na pokladně.

K výkladu ustanovení § 12 zákona o ochraně spotřebitele (a navazujících ustanovení zákona o cenách) se Nejvyšší správní soud již vyjádřil v rozsudku ze dne 2. 10. 2007, č. j. 3 As 16/2007-57, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), který se týkal informování o ceně jízdy ve veřejné autobusové dopravě a který dospěl k závěru, že cestující musí být o ceně jízdného snadno informován ještě před nastoupením do autobusu. V rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2006, č. j. 11 Ca 203/2005-30, publikován pod č. 898/2006 Sb. NSS, je pak uvedeno, že povinnost prodávajícího informovat spotřebitele o ceně výrobků podle § 12 zákona o ochraně spotřebitele je splněna jen tehdy, pokud jsou poskytované informace spotřebiteli přístupné bez toho, že by byl nucen činit úkon směřující ke zjištění ceny konkrétního výrobku. K tomu by bylo třeba doplnit, že vždy je třeba vážit přiměřenost označení zboží cenou ve vztahu k tomu kterému zboží a podmínkám prodeje; je však zřejmé, že veškerá dostupná judikatura správních soudů v dané otázce je v stěžovatelův neprospěch. Pokud stěžovatel namítá nejednotnost rozhodovací činnosti správních orgánů v dané věci, pak je třeba říci, že se zajisté jedná o jev nežádoucí, avšak vzhledem k vysokému počtu a rozmanitosti správních orgánů také jev nevyhnutelný. Jedním z úkolů Nejvyššího správního soudu je sjednocování judikatury správních soudů (§ 12 s. ř. s.), čímž je v druhém sledu sjednocována i rozhodovací činnost správních orgánů. V žádném případě se tak nelze ztotožnit s námitkou stěžovatele, že orgán, který vydá nějaký právní předpis, je sám tím nepovolanejším k výkladu jeho neurčitých pojmů, neboť se dá předpokládat, že nejlépe ví, co měl danými výrazy konkrétně na mysli. V takovém případě by totiž absurdně musel všechny spory týkající se zákonů rozhodovat legislativní orgán, nikoliv soud. Demokratický právní stát naopak vychází z dělby moci, kde jedny orgány předpisy schvalují, jiné vykonávají a třetí vykládají. K tezi, že vůle tvůrce předpisu není metodou výkladu, nýbrž výsledkem výkladu, se Nejvyšší správní soud přihlásil již např. ve svém rozhodnutí ze dne 14. 3. 2007, č. j. 2 As 68/2006-60, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Krom toho je potřebí doplnit, že rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 22. 1. 2004, č. j. 16/3999/2004/1138, které uvádí stěžovatel



ve svůj prospěch a jehož kopie je přiložena v soudním spise, vychází ze zásady, k níž se zdejší soud v tomto rozhodnutí přihlásil, tedy že vždy je třeba vážit přiměřenost označení zboží cenou. Přezkoumávat uvedená rozhodnutí ministerstva však zdejšímu soudu v tomto řízení nepřísluší.

Konečně není důvodná ani stěžovatelova námitka, že je právně nesprávný závěr městského soudu o tom, že s použitím analogie s trestním (resp. přestupkovým) právem lze aplikovat absorpční zásadu a udělit jediným rozhodnutím pokutu i v případě vícečinného souběhu správních deliktů. Stěžovatel neuvádí důvody, proč by tomu tak nemělo být, či snad dokonce jak by tomu mělo být jinak, pouze se omezuje na konstatování, že takový názor je dle něj neúnosný, neboť nemá oporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu. K tomu tedy zdejší soud poukazuje na svůj rozsudek ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, publikováno pod č. 722/2006 Sb. NSS, z něhož plyne, že při souběhu více správních deliktů (v daném případě vícečinný souběh) je analogické použití zásady absorpční (§ 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) přípustné, nestanoví-li příslušný právní předpis jinak.

V daném případě tedy nebyly naplněny namítané kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s. a zdejší soud neshledal ani důvody, pro které by měl rozhodnutí zrušit pro pochybení, k nimž by měl přihlížet mimo uplatněné námitky podle § 109 odst. 1 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. prosince 2007

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu