



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Daniely Zemanové a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **Kaufland Česká republika v. o. s.**, se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, proti žalované: **Česká obchodní inspekce**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, proti rozhodnutí ústřední ředitelky žalované ze dne 6. 10. 2010, čj. ČOI 78053/10/0100/10/1000/05/10/Tu/Št, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2013, čj. 10 A 279/2010-97,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

I.

**Vymezení věci a stručné shrnutí dosavadního postupu**

[1] Česká obchodní inspekce, inspektorát Středočeský a Hlavní město Praha (dále jen „správní orgán I. stupně“) uložila na základě několika kontrol provedených v lednu 2005 žalobkyni rozhodnutím ze dne 8. 4. 2005, čj. 3036-10-05 pokutu ve výši 100.000 Kč. Podle správního orgánu I. stupně žalobkyně porušila § 3 písm. c), § 9 odst. 1 a § 11 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele v znění platném do 31. 12. 2005. Toho se dopustila tím, že ve svých provozovnách v Sokolově, Znojmě, Kroměříži, Havířově a Ostravě – Porubě neúčtovala správně ceny při prodeji výrobků, dále tím, že spotřebitele řádně neinformovala o vlastnostech prodáváných výrobků a způsobu jejich použití a údržby, a tím, že spotřebiteli poskytovala písemně informace o prodáváných výrobcích pouze cizojazyčně. Toto rozhodnutí

bylo po dalším procesním vývoji nahrazeno rozhodnutím ze dne 19. 8. 2008, čj. 3036-10-05/I, kterým správní orgán I. stupně žalobkyni opět uložil pokutu ve výši 100.000 Kč za stejná porušení zákona o ochraně spotřebitele. Odvolání žalobkyně zamítla ředitelka žalované nejdříve rozhodnutím ze dne 27. 11. 2008. Poté, co bylo toto rozhodnutí zrušeno rozsudkem městského soudu ze dne 9. 8. 2010, čj. 10 Ca 30/2009-46, zamítla ředitelka žalované odvolání žalobkyně podruhé rozhodnutím označeným v záhlaví.

[2] Rozhodnutí ředitelky žalované napadla žalobkyně žalobou. Městský soud taktéž rozhodoval o žalobě dvakrát. Nejdříve jí rozsudkem ze dne 9. 8. 2012, čj. 10 A 279/2010-64, zamítl. Nejvyšší správní soud tento rozsudek ke kasační stížnosti žalobkyně zrušil z důvodu částečné nepřezkoumatelnosti. Zdejší soud městskému soudu v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, čj. 1 As 148/2012-37, vytkl, že se vůbec nezabýval námitkou žalobkyně o účelu sankce, resp. o průtazích řízení a zavázal ho svým právním názorem. Ostatní námitky žalobkyně, které byly skutkově i právně oddělitelné od nepřezkoumatelné části napadeného rozsudku, shledal zdejší soud nedůvodnými.

[3] Městský soud následně rozhodoval o žalobě podruhé rozsudkem označeným v záhlaví, kterým opět žalobu zamítl.

## II.

### Stručné shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) ve včas podané kasační stížnosti uvádí, že rozsudek městského soudu napadá z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje námitky, které v podstatě uplatňovala již v předchozí kasační stížnosti, přičemž městský soud označuje v této věci jako žalovaného a činí tak některé své námitky nepřehledné (ostatně, tuto skutečnost jí zdejší soud vytkl již ve svém předchozím rozsudku). Napadenému rozsudku městského soudu konkrétně vytýká, že nesprávně posoudil otázku doby trvání správního deliktu a nevypořádal se dostatečně s kritériem způsobu jednání. Městský soud dále odmítl její námitku, že vypuštění některých kritérií pro posouzení výše sankce se na její výši nakonec nijak neodrazilo. Dále městskému soudu vyčítá, že vůbec neposuzoval její námitku účelu sankce a průtahů řízení, neboť od spáchání správního deliktu uplynulo již 8 let. Tím byly dle stěžovatelky prolomeny základní zásady správního řízení. Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem městského soudu o tom, že uplatnění reklamace s odstupem času je pro spotřebitele problematičtější a není ho potřeba dokazovat. Z kasační stížnosti dále vyplývá, že stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu ohledně otázky procentuálního vyčíslení aspektu poctivosti prodeje v rámci ukládání sankce. Stěžovatelka setrvala na svém tvrzení, že žalovaná své rozhodnutí řádně neodůvodnila, pouze opsala právní názory městského soudu v předchozím rozsudku nebo se s nimi ztotožnila, a proto i rozhodnutí žalované považuje nadále za nepřezkoumatelné.

[6] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby zdejší soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 13. 12. 2013 nejdříve postupně shrnula všechny uplatněné kasační námitky (s. 1 až 3). Dle názoru žalované se městský soud v napadeném rozsudku řádně a dostatečně zabýval všemi žalobními námitkami. Nejvyšší správní soud tyto námitky v předchozím rozsudku označil za nedůvodné, s výjimkou námitky průtahů řízení, kdy shledal v této části předchozí rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný.

pokračování

Tento nedostatek městský soud odstranil. K jednotlivým argumentům stěžovatelky žalovaná odkázala na svá předchozí vyjádření a na rozsudek NSS ve věci stěžovatelky ze dne 23. 5. 2013, čj. 1 As 148/2012-37. Na závěr žalovaná dodala, že stěžovatelka se v období od spáchání správních deliktů, které jsou předmětem věci, do podání kasační stížnosti opakovaně dopouštěla dalších správních deliktů; k tomu žalovaná uvedla seznam svých pravomocných rozhodnutí vydaných ve vztahu k stěžovatelce.

[8] Z uvedených důvodů žalovaná navrhl, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl.

### III.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] V dané věci stěžovatelka podává kasační stížnost podruhé, a to proti rozsudku, jímž městský soud rozhodoval znovu poté, co jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. Vzhledem k tomu, že § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. podání opakované kasační stížnosti obecně vylučuje, zabýval se zdejší soud nejdříve otázkou, zda je kasační stížnost stěžovatelky přípustná [III.A.]. Poté, co dospěl k závěru, že kasační námitky jsou z převážné části nepřijatelné, posoudil jedinou přípustnou kasační námitku, týkající se nepřezkoumatelnosti závěrů městského soudu v otázce průtahů řízení a jejich vlivu na výši sankce [III.B.; kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

#### III.A.

##### *Přípustnost opakované kasační stížnosti*

[10] Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. stanoví, že kasační stížnost je nepřijatelná *proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu*. Smyslem tohoto institutu je, „*aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil*“ [viz usnesení NSS ze dne 10. 6. 2008, čj. 2 Afs 26/2008-119, v němž NSS v podstatě převzal právní názor vyjádřený v nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05 (N 119/37 SbNU 519)]. Ze shora uvedeného vyplývá, že pokud stěžovatel brojí proti závěrům krajského soudu, které jsou výsledkem aplikace právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v předchozím zrušujícím rozsudku, resp. proti argumentaci Nejvyššího správního soudu samotného, je třeba takové námitky odmítnout jako nepřijatelné dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[11] Samotný § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. obsahuje z uvedeného pravidla výjimku. Kasační stížnost je přípustná, je-li namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku. Přípustnost kasační stížnosti je tedy vyloučena ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným. Toto omezení odráží závaznost právního názoru pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), a tím, že vylučuje možnost brojit proti němu kasačními námitkami, vylučuje i možnost Nejvyššího správního soudu, aby sám svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci revidoval. Zruší-li totiž Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, je vysloveným právním názorem vázán nejen krajský soud, ale také Nejvyšší správní soud sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci. Tím je zaručen požadavek

legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodování (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS).

[12] Další případy, kdy lze opakovanou kasační stížnosti shledat přípustnou, dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. judikatura Ústavního a zdejšího soudu. Jedná se o případy, kdy Nejvyšší správní soud vytkl nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 24.). Námitky opakované kasační stížnosti musí směřovat k právní otázce, která nemohla být řešena v první kasační stížnosti, zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu.

[13] Opakovaná kasační stížnost je dále přípustná i v případě, kdy krajský soud doplnil po zrušení svého původního rozsudku dokazování, i když nově zjištěné skutečnosti hodnotil v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu, vyjádřeným obecně a *obiter dictum* ve zrušujícím rozsudku. Obdobně je opakovaná kasační stížnost přípustná, pokud došlo ke změně skutkových zjištění či právních poměrů nebo k podstatné změně judikatury v situaci, kdy v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem NSS a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti uvážil o rozhodné právní otázce jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénium či kolegium ve stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu cit. v bodě [11] shora). K žádné z těchto situací v případě stěžovatelky však nedošlo.

[14] Lze shrnout, že přípustnost opětovné kasační stížnosti (včetně stížnosti podané druhým účastníkem řízení) je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v souladu se zákonným omezením svého přezkumu dosud v téže věci neřešil.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil obsah kasačních námitek v souladu se shora uvedenými kritérii. Ve svém předchozím rozsudku ve věci stěžovatelky ze dne 23. 5. 2013, čj. 1 As 148/2012-37, konstatoval, že v části, týkající se námitek průtahů řízení, je předchozí rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný, neboť se této námitce vůbec nevěnoval. Tato skutečnost byla důvodem pro zrušení předchozího rozsudku městského soudu. Ve zbylé části předchozí kasační stížnosti shledal zdejší soud kasační námitky nedůvodnými. Konkrétně šlo o námitky týkající se 1) hodnocení kritéria doby trvání správního deliktu, 2) způsobu spáchání správního deliktu, 3) reklamace uplatněné s odstupem času spotřebitelem, 4) procentuálního vyčíslení hlediska poctivosti prodeje, a 5) nezohlednění vypuštění některých hledisek způsobu spáchání správního deliktu ve výši sankce, včetně námitek nepřezkoumatelnosti posouzení všech těchto otázek, a dále 6) námitku, že žalovaná pouze opsala závěry předchozího rozhodnutí městského soudu. Tímto právním názorem zdejší soud zavázal městský soud v dalším řízení.

[16] Nyní projednávaná kasační stížnost obsahuje téměř identické námitky, kdy stěžovatelka nadále polemizuje s již pravomocně vyslovenými a zdejším soudem aprobovanými právními závěry. Stěžovatelka městskému soudu v dané věci vůbec nevytýká, že se neřídil závazným právním názorem zdejšího soudu. Nenavrhovala provedení nových důkazů k prokázání jiného skutkového stavu, než který byl správními orgány zjištěn, a který by případně mohl mít vliv na odlišné posouzení položených otázek. Stěžovatelka ani netvrdila, že by v jejím případě byla dána některá z výše uvedených judikaturou dovozených výjimek z nepřípustnosti opakované kasační stížnosti. V této souvislosti je nutno připomenout, že mezi účastníky řízení není ani sporu

pokračování

o tom, zda se stěžovatelka uvedených správních deliktů dopustila, či nikoliv. Spor probíhá pouze v rovině právní, a to pouze o otázce výše sankce.

[17] S ohledem na shora citovanou judikaturu zdejšího i Ústavního soudu je tak zřejmé, že všechny tyto námitky jsou dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřijatelné. Nejvyšší správní soud k nim již jednou svůj právní názor zcela jednoznačně vyslovil, a tímto svým názorem městský soud v novém rozhodnutí zavázal, přičemž je jím nadále sám vázán i Nejvyšší správní soud.

[18] Tyto námitky jsou proto nepřijatelné a zdejší soud není oprávněn se jimi dále jakkoliv za této procesní situace zabývat.

### III.B.

#### *Posouzení námitky nepřezkoumatelnosti závěrů městského soudu*

[19] Jedinou přípustnou námitku, kterou stěžovatelka uplatňuje, je námitka nepřezkoumatelnosti závěrů městského soudu ohledně otázky průtahů řízení. Tuto úvahu městský soud doplnil až poté, co ho k tomu zdejší soud zavázal v předchozím rozsudku.

[20] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího přípustného rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); zabýval se přitom uplatněnou námitkou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, kterou by se musel zabývat i bez návrhu.

[21] Kasační stížnost je nedůvodná.

[22] Stěžovatelka namítá, že městský soud se námitkou průtahů (správního) řízení „vůbec nezabýval“. Tvrdí, že účelem správního trestání má být bezprostřední potrestání pachatele. V dané věci však od spáchání správního deliktu uběhlo 8 let. Stěžovatelka má za to, že k průtahům řízení došlo výhradně na straně správních orgánů, a to i přes dvě rozhodnutí městského soudu. Tímto postupem byly dle stěžovatelky prolomeny základní zásady činnosti správních orgánů stanovené ve správním řádu v § 2. Stěžovatelka jinými slovy namítá, že pokud žalovaná není s to vydat rozhodnutí v přiměřené době, nemůže tato skutečnost při stanovení výše sankce jít k tíži stěžovatelky, ba dokonce by v důsledku této skutečnosti měla být snížena. Stěžovatelka naopak netvrdí, že jí údajnými průtahy řízení byla způsobena jakákoliv jiná újma. Zde Nejvyšší správní soud připomíná, že rozsah přezkumu soudního rozhodnutí je zásadně vymezen rozsahem a mírou konkrétnosti uplatněných kasačních námitek, což je důsledkem tzv. dispoziční zásady, již je řízení před správními soudy ovládáno. V takto uplatněném rozsahu Nejvyšší správní soud uvedenou námitku přezkoumal.

[23] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[24] Městský soud se námitkou průtahů (správního) řízení zabýval na s. 7 dole, resp. s. 8 napadeného rozsudku. V odůvodnění svého rozsudku nejdříve upozornil, že stěžovatelka tuto námitku vznesla poprvé až v žalobě. Žalovaná se jí v roce 2008, kdy bylo podáno odvolání, proto nezabývala. K této otázce dále soud uvedl, že z žaloby není zřejmé, z čeho stěžovatelka dovozuje, že jí délka řízení byla kladena k tíži a tuto úvahu nebylo lze vyčíst ani z napadeného rozhodnutí žalované, protože jí toto rozhodnutí jednoduše neobsahovalo. Měla-li stěžovatelka spíše na mysli to, že samotný fakt nepřiměřené délky správního řízení by měl vést ke snížení pokuty, městský soud konstatoval, že taková skutečnost obecně není důvodem pro snížení pokuty. Pokuta byla stěžovatelce udělena na samotné spodní hranici sazby

(10 % z maximální hodnoty sazby); jinak řečeno, stěžovatelka mohla být potrestána mnohem přísněji, a to i s ohledem na opakovaně zjišťovaná porušení příslušného zákona v jejich provozovnách. Plynutím času se nebezpečnost jejího jednání nijak nezmenšila, naopak, v mezidobí shledal zákonodárce tento správní delikt více nebezpečným, což se projevilo ve zvýšení horní hranice sazby (až pětinasobně, tj. na 5.000.000 Kč). Městský soud také uvažoval o případech, kdy by snížení pokuty mohlo s ohledem na plynutí času přicházet v úvahu. Dle městského soudu by tomu tak bylo např. v situaci, kdy by se ukázalo, že ze strany pachatele správního deliktu šlo o ojedinělý poklesek a již samotné projednání deliktu ve správním řízení vedlo pachatele k nápravě. O takovou situaci v případě stěžovatelky rozhodně nešlo a ani ona sama nic takového netvrdila. Naopak, v průběhu doby byla stěžovatelka následně opakovaně správně trestána za stejná porušení zákona. Městský soud proto uzavřel, že nezbytnost uložení sankce ani s odstupem několika let nepominula.

[25] Z uvedeného vyplývá, že městský soud se námitkou průtahů řízení a jejich vlivu na výši sankce zabýval tak, jak ho k tomu zdejší soud zavázal. Jak již bylo uvedeno, městský soud se touto námitkou vypořádal v rozsahu více než jedné A4 napadeného rozsudku. Srozumitelným a přezkoumatelným způsobem uvedl, proč argumenty stěžovatelky v této části neobstojí. S citovanými závěry městského soudu se ztotožňuje též zdejší soud. Navíc, rozhodnutí správního řízení se vedlo v letech 2005 až 2008, respektive v návaznosti na zrušující rozsudek krajského soudu ještě několik měsíců roku 2010; zbytek času se řízení vedlo před správními soudy. V takovém případě nelze hovořit o takových průtazích správního řízení, které by snad eventuálně mohly a měly ovlivnit výši sankce. Nelze zapomínat na to, že řízení před správními soudy není pokračování správního sankčního řízení, nýbrž soudní kontrolou jeho zákonnosti, vystavěnou na kasačním principu. V řízení před soudy byla věc stěžovatelky projednána dokonce několikrát, a to jak na úrovni městského soudu, tak i před zdejším soudem. Stěžovatelce tak byla ze strany soudů poskytnuta dostatečná ochrana jejich práv. Soudy však opakovaně shledaly, že její námitky důvodné nejsou.

[26] Ve věci nyní projednávané stěžovatelka dokonce ani nenamítá nesprávnost závěrů městského soudu o průtazích řízení, k jejichž posouzení byl městský soud zdejším soudem zavázán. Pouze setrvává na předchozí (tehdy relevantní) námitce o absenci jakýchkoliv úvah městského soudu k této otázce. Není tedy vůbec na místě, aby Nejvyšší správní soud zvažoval, zda a jaký dopad má trestněprávní judikatura Ústavního soudu na řízení o správním trestání [k tomu např. nález ze dne 31. 3. 2005 sp. zn. I. ÚS 554/04 (N 67/36 SbNU 707), a to k otázce vztahu délky trestního řízení a nepodmíněného trestu odnětí svobody].

[27] Lze tedy uzavřít, že rozsudek městského soudu je v této části jednoznačně přezkoumatelný, vznesenou otázkou se v souladu s právním názorem zdejšího soudu městský soud zabýval a své závěry jasně a srozumitelně odůvodnil, čímž vyhověl požadavkům kladeným na přezkoumatelnost odůvodnění soudních rozhodnutí.

[28] Jediná přípustná kasační námitka je tedy nedůvodná.

#### **IV. Závěr a náklady řízení**

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

pokračování

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalované žádné náklady v řízení nevznikly, proto jí zdejší soud náklady řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 14. května 2014

Zdeněk Kühn  
předseda senátu