



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **Emporia Style Korlátolt Felelősségű Társaság "felszámolás alatt"**, se sídlem Márvány utca 17, Budapešť, Maďarsko, zastoupená opatrovníkem Mgr. Danielem Maškem, advokátem se sídlem Opletalova 1535/4, Praha 1, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrátova 44/6, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 9. 2020, čj. RRTV/13257/2020-kus, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2023, čj. 15 A 119/2020-64,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni **se** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á**.
- IV. Ustanovenému opatrovníkovi žalobkyně Mgr. Danielu Maškovi, advokátovi, **se p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **4 114 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku, stejně jako v rozsudku 8 As 235/2023-40, zabývá otázkou aplikace absorpční zásady při ukládání správního trestu pokuty za dva

přestupky spáchané v souběhu, o nichž nebylo vedeno společné řízení, ač podle zákona vedeno být mělo.

[2] Výrokem I. v záhlaví specifikovaného rozhodnutí žalovaná uznala žalobkyni vinnou ze spáchaní přestupku podle § 8a odst. 3 písm. b) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále „zákon o regulaci reklamy“), jelikož v rozporu s § 2 odst. 1 písm. b) uvedeného zákona zpracovala reklamu, která je nekalou obchodní praktikou podle § 4 odst. 3 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve spojení s Přílohou 1 písm. p) k tomuto zákonu (ve znění účinném do 5. 1. 2023).

[3] Uvedeného přestupku se žalobkyně konkrétně dopustila zpracováním souvislého teleshoppingového bloku Klenot TV odvysílaného na programu Kino Barrandov 28. 4. 2019 v čase 11:21:19 – 13:16:20 hodin. Nabízeným zbožím byly vesměs šperky s drahými kameny či polodrahokamy. V rámci teleshoppingu zaznělo z úst moderátorky několik tvrzení o léčivosti drahých kamenů či polodrahokamů v nabízených špercích, tedy že šperky se vsazenými kameny mohou odstranit či vyléčit různé zdravotní potíže (podrobné citace jednotlivých tvrzení včetně jejich časového určení jsou uvedeny v bodu 2 nyní napadeného rozsudku). Údajné léčivé účinky kamenů ve špercích byly opakovaně zdůrazňovány, respektive byly prezentovány jako významný důvod k nákupu šperku. Takový postup může spotřebitele přimět učinit rozhodnutí (nákup produktu), které by za běžných okolností neučinili. Důsledkem takového jednání může být ohrožení zdraví spotřebitelů, kteří tak mohou zanedbat řádnou péči o svůj zdravotní stav.

[4] Za spáchaní uvedeného přestupku žalovaná výrokem II. rozhodnutí uložila žalobkyni podle § 8a odst. 7 písm. c) zákona o regulaci reklamy pokutu ve výši 100 000 Kč. Výrokem III. zároveň žalobkyni uložila povinnost uhradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

[5] Městský soud v Praze nyní napadeným rozsudkem rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Městský soud shledal žalobní námitky nedůvodné, s výjimkou jedné. Pochybení městský soud konkrétně shledal v tom, že žalovaná při určení výměry (výše) uložené pokuty nezohlednila absorpční zásadu, neboť nepřihlédla k pokutě ve výši 50 000 Kč, kterou žalobkyni uložila dřívějším rozhodnutím z 5. 5. 2020, čj. RRTV/8501/2020-rud, za jiný přestupek [podle § 8a odst. 2 písm. b) zákona o regulaci reklamy], jehož se dopustila 16. 7. 2019.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[6] Žalovaná (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, již navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Nezákonnost napadeného rozsudku stěžovatelka spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky. Nesouhlasí se závěrem městského soudu, že se dopustila pochybení, pro něž bylo nutné její rozhodnutí zrušit. Uznala sice, že v pozdějším, nyní projednávaném, rozhodnutí výslovně neuvedla, že správní trest ukládá v souladu s absorpční zásadou. Namítla však, že je zcela zřejmé, že si nutnosti aplikace této zásady byla vědoma a implicitně postupovala v souladu s ní. Podle stěžovatelky je podstatou a smyslem absorpční zásady to,

pokračování

aby celková výše uložených pokut nepřesáhla horní hranici pro přestupek nejpřísněji trestný, respektive aby výše uložených trestů za jednotlivé přestupky spáchané v souběhu a projednávané v různých řízeních v součtu významným způsobem nepřesáhla výši správního trestu, který by mohl být uložen za tyto sbíhající se přestupky ve společném řízení. Zákon o regulaci reklamy pro oba přestupky (první spáchaný 28. 4. 2019 i druhý spáchaný 16. 7. 2019) stanoví horní hranici sazby pokuty na 5 000 000 Kč. Stěžovatelka tak byla povinna uložit úhrnný trest nepřesahující tuto hranici. Vzhledem k tomu, že v samostatně vedených řízeních za oba přestupky uložila v součtu pokuty v celkové výši 150 000 Kč, ani zdaleka se této horní hranici nepřiblížila. Postupovala proto v souladu s absorpční zásadou. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 5. 12. 2019, čj. 9 As 164/2018-36, č. 3963/2020 Sb. NSS, z něhož odcitovala bod 24.

[8] Podle stěžovatelky se městský soud dopustil přepjatého formalismu, neboť zrušil její rozhodnutí pouze proto, že v odůvodnění výslovně neodkázala na aplikaci absorpční zásady, ačkoli v souladu s ní zjevně postupovala.

[9] Žalobkyně ve svém vyjádření navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Napadený rozsudek považuje za zákonný i věcně správný. Za čistě účelové považuje tvrzení stěžovatelky o tom, že si byla vědoma nutnosti aplikace absorpční zásady a postupovala v souladu s ní. Podle žalobkyně je totiž z vyjádření stěžovatelky k žalobě zřejmé, že nejen že absorpční zásadu v posuzovaném případě neaplikovala, ale ani si nebyla absorpční zásady, resp. její správné aplikace, vědoma. Stěžovatelka tak v nyní projednávané věci absorpční zásadu neaplikovala, jak správně uzavřel městský soud. Podle žalobkyně není stěžovatelkou citovaný rozsudek čj. 9 As 164/2018-36 v nyní projednávané věci aplikovatelný. Nejvyšší správní soud totiž tehdy posuzoval situaci, v níž správní orgán aplikoval absorpční zásadu nesprávně, nikoli jako stěžovatelka vůbec.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Podle § 37 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „přestupkový zákon“) *při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.*

[12] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že mezi stranami není sporu o tom, že v nyní projednávané věci měla stěžovatelka povinnost při určení výše ukládané pokuty aplikovat zásadu absorpce ve smyslu citovaného § 37 písm. b) přestupkového zákona. Ze skutkových okolností projednávané věci jednoznačně plyne, že žalobkyně se pozdějšího přestupku dopustila „již“ 16. 7. 2019, tedy ještě před tím, než jí bylo 24. 3. 2020 oznámeno zahájení přestupkového řízení o dřívějším přestupku spáchaném 28. 4. 2019 (§ 88 odst. 3 přestupkového zákona).

[13] Spor je „pouze“ o tom, zda stěžovatelka tuto svou povinnost skutečně dodržela.

[14] Středobodem kasačních námitek stěžovatelky je tvrzení, že jelikož součet obou žalobkyni postupně uložených pokut (150 000 Kč) nepřesáhl horní hranici sazby pokuty za jednotlivé přestupky (5 000 000 Kč), respektive se k ní ani zdaleka nepřiblížil, byla absorpční

zásada dodržena. Jinými slovy, stěžovatelka tvrzené povědomí o nutnosti užití absorpční zásady, jakož i jejím implicitním užití spojovala pouze s tím, že nebyla překročena horní hranice sazby pokuty za nejprísněji trestný přestupek.

[15] Nejvyšší správní soud s úvahami stěžovatelky nesouhlasí, neboť nerespektují všechny aspekty absorpční zásady. Její smysl a funkce nemůže končit samotnou formální absorpcí sazeb, tedy pohlcením mírnějšího trestu trestem přísnějším. Je samozřejmé, že překročí-li součet uložených pokut za sbíhající se přestupky horní hranici sazby pokuty za nejprísněji trestný přestupek, jde o porušení absorpční zásady bez dalšího (stěžovatelkou citovaný rozsudek čj. 9 As 164/2018-36). Nejde však o jediný možný způsob jejího porušení. Součástí její aplikace musí být i v konkrétní věci individualizované přihlédnutí k již uloženým pokutám za sbíhající se (konkurující si) přestupky (městským soudem citovaný rozsudek NSS z 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS, bod 32). Ostatně, pro situace jako je ta v nyní projednávané věci (nevedení společného řízení, ač pro to byly splněny zákonné podmínky) povinnost popsaného postupu plyne správním orgánům i přímo z § 37 písm. b), § 43 odst. 1 a § 76 odst. 5 písm. a) přestupkového zákona.

[16] Ke stejnému závěru již dospěla rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu, který rozsudkem z 12. 7. 2017, čj. 6 As 116/2017-53, zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně i rozhodnutí tehdejší žalované, neboť při určení výše později ukládané pokuty ve výši 800 000 Kč nepřihlédla k již dříve uložené pokutě ve výši 900 000 Kč za sbíhající se (tehdejší terminologií) správní delikty. Horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný tehdy byla 50 000 000 Kč, z čehož je zjevné, že ani tehdejší celková výše uložených pokut (1 700 000 Kč) se této hranici zdaleka nepřiblížila (obdobně rozsudky NSS z 12. 4. 2018, čj. 2 As 426/2017-62, a z 30. 11. 2021, čj. 2 As 390/2019-32, bod 25, kde je popsán i způsob aplikace absorpční zásady při určení výše ukládaných pokut za sbíhající se přestupky v různých správních řízeních).

[17] Nutnost a správnost výše popsaného postupu je podle Nejvyššího správního soudu dána tím, že absorpce sazeb, tj. pouhé zastropování horní hranice sazby pokuty podle nejprísněji trestného přestupku není s to zabránit kumulaci ukládaných trestů (pokut) v rámci rozpětí určeného uvedenou horní hranicí. Správní orgány se při určování výměry pokut uložených za přestupky spáchané 28. 4. 2019 a 16. 7. 2019 (body [3] a [5] výše) držely tak říkajíc spíše „při zemi“, tedy při spodní hranici zákonné sazby [uložily pokuty ve výši 50 000 Kč a 100 000 Kč při stanovené horní hranici sazby pokuty 5 000 000 Kč podle § 8a odst. 6 písm. c) a odst. 7 písm. c) zákona o regulaci reklamy]. Pokud by se v takových případech absorpční zásada aplikovala jen z hlediska samotné horní hranice sazby pokuty, bylo by tím v praxi umožněno kumulativní ukládání pokut do okamžiku dosažení horní hranice, aniž by muselo docházet ke zohlednění dříve uložených pokut. Takový postup v českém právu není přípustný (výše citovaný rozsudek čj. 6 As 116/2017-53, bod 16 poslední věta). Je totiž nejen v rozporu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu, ale především se samotnou podstatou absorpční zásady, jež se v českém právním prostředí uplatňuje (rozsudky z 12. 4. 2018, čj. 2 As 426/2017-62, především bod 28, či z 12. 3. 2020, čj. 6 As 221/2019-31, č. 4047/2020 Sb. NSS, bod 8), spolu s doplňující asperační (zostřovací) zásadou (§ 41 odst. 2 přestupkového zákona).

[18] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že „aplikace“ absorpční zásady nemůže spočívat (pouze) v tom, že správní orgány za sbíhající se přestupky v součtu uloží pokutu, jež

pokračování

nepřekročí horní hranici sazby pokuty za nejpřísněji trestný spáchaný přestupek, respektive se jí nepřiblíží. Takový závěr neplyne ani z rozsudku čj. 9 As 164/2018-36 citovaného stěžovatelkou, neboť v něm Nejvyšší správní soud řešil toliko onu výše popsanou situaci (bod [15] výše), kdy již samotný součet uložených pokut (3 000 Kč) překročil horní hranici sazby pokuty za nejpřísněji trestný přestupek (2 500 Kč), čímž bez dalšího „*zjevně došlo k porušení zásady absorpce*“. Nejvyšší správní soud se však v uvedeném rozsudku nikterak nezabýval, protože ani nemusel, situaci, která nastala v nyní projednávané věci, a proto z něj ani pro nynější věc nemůže plynout to, co z něj stěžovatelka nesprávně dovozuje. Situaci srovnatelnou s nyní projednávanou věcí se Nejvyšší správní soud naopak zabýval v rozsudcích odkazovaných výše v bodu [16], v nichž dospěl k výše popsaným závěrům.

[19] Kasační námitky zpochybňující závěr městského soudu, že stěžovatelka porušila (režignovala na) absorpční zásadu, jsou vzhledem k výše uvedenému nedůvodné.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalobkyně jako úspěšný účastník by měla právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, avšak podle obsahu soudního spisu jí žádné náklady nevznikly. Proto jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[22] Odměna opatrovníka žalobkyně Mgr. Daniela Maška, advokáta, který byl žalobkyni ustanoven usnesením městského soudu z 3. 5. 2023, čj. 15 A 119/2020-47, byla stanovena za jeden úkon právní služby, tj. podání vyjádření ke kasační stížnosti z 9. 10. 2023 [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Opatrovníkovi žalobkyně tak náleží odměna 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Opatrovník stěžovatele je plátcem DPH, a proto se uvedená částka zvyšuje o 714 Kč odpovídající 21% sazbě této daně na celkovou částku 4 114 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 25. července 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu