ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Jana Šmakala a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

| | |
|---|---|
| žalobkyně: | **Albert Česká republika, s.r.o.,** sídlem Radlická 520/117, Praha<br>zastoupena advokátkou Mgr. Renatou Hrdličkovou Fíkovou, sídlem Medunova 2947/1, Praha |
| proti<br>žalovanému: | **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát,** sídlem Gorazdova 1969/24, Praha |

**o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2024, č.j. ČOI 10753/24/O100/Hl/Št,**

**takto:**

**I. Žaloba se z a m í t á.**

**II. Žádný z účastníků řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

**Odůvodnění:**

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2024, č.j. ČOI 10753/24/O100/Hl/Št (dále jen „*napadené rozhodnutí*“ či „*Rozhodnutí*“), jímž bylo k

odvolání žalobkyně změněno rozhodnutí České obchodní inspekce, Inspektorátu Plzeňského a Karlovarského se sídlem v Plzni (dále jen „*prvoinstanční orgán*“), ze dne 8. 9. 2023, č.j. ČOI 110694/23/2200 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), jímž byla žalobkyně uznána vinnou z přestupků dle § 24 odst. 7 písm. a) a písm. l) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (dále jen „*zákon o ochraně spotřebitele*“ či „*ZOS*“), pro porušení § 3 odst. 1 písm. c), § 12a odst. 1 písm. a) a § 12 téhož zákona, za což jí byla uložena úhrnná pokuta ve výši 400 000 Kč; současně byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Změna prvoinstančního rozhodnutí spočívala ve snížení výše pokuty na částku 200 000 Kč, ve zbytku bylo prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno.

2. Uvedených přestupků se žalobkyně dopustila tím, že v určité dny v určitých provozovnách a ve vztahu k určitým výrobkům:

- nesprávně účtovala jeden výrobek zakoupený do kontrolního nákupu
- neinformovala spotřebitele pravdivě o nejnižší ceně jednoho druhu výrobku, nabízeného k prodeji ve slevě, za kterou jej jako prodávající nabízela a prodávala v době 30 dnů před poskytnutím slevy
- neinformovala spotřebitele o ceně výrobků uplatňované v okamžiku nabídky, když cena nebyla spotřebiteli nijak zpřístupněna a spotřebitel tak neměl možnost se s ní seznámit před samotnou koupí výrobků.

3. Žalobkyně požadovala rovněž zrušení prvoinstančního rozhodnutí. Event. navrhovala, aby jí byla snížena uložená pokuta.

## II.

## Žaloba

4. Žalobkyně uvedla, že napadené rozhodnutí je založeno na nesprávném posouzení § 12a ZOS, přičemž nezákonnost spatřovala žalobkyně v devíti bodech:

- je sankcionována za nesplnění neexistujících povinností
- jednání nemůže být přestupkem, protože nebyla naplněna formální stránka přestupku
- jednání nemůže být přestupkem, protože nebyla naplněna materiální stránka přestupku
- i pokud by jednání bylo přestupkem, žalobkyně by byla odpovědnosti za přestupek zproštěna
- i pokud by jednání bylo přestupkem, jedná se o trvající přestupek
- i pokud by žalobkyně nebyla zproštěna odpovědnosti za přestupek, uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká
- žalovaný nepřihlédl k průzkumu veřejného mínění, který žalobkyně předložila
- řízení bylo zatíženo procesními vadami
- rozhodnutí není dostatečně odůvodněno, a je proto nepřezkoumatelné.

5. K jednotlivým žalobním bodům uvedla žalobkyně následující.

*K neexistenci povinností*

6. Žalobkyně byla uznána vinnou z přestupku dle § 24 odst. 7 písm. l) ZOS, kterého se dopustí prodávající tím, že informaci o ceně nebo slevě z ceny poskytuje spotřebiteli v

rozporu s § 12 nebo 12a, nebo neposkytne spotřebiteli informace v souladu s čl. 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008. Žalobkyně se údajně přestupku dopustila tím, že porušila § 12a odst. 1 písm. a) ZOS, protože spotřebitele pravdivě neinformovala o nejnižší ceně zlevněných výrobků, za kterou tyto výrobky nabízela a prodávala v době 30 dnů před poskytnutím slevy („*Nejnižší cena*“). Žalobkyni je konkrétně vytýkáno to, že procentuální výši slevy nevztahovala primárně k Nejnižší ceně, ale k ceně, za kterou zboží běžně nabízí k prodeji („*Běžná cena*“), a že „*nepovinný*“ údaj o Běžné ceně byl uveden výrazněji než údaj o Nejnižší ceně.

7. Žalobkyně však nebyla povinna vztahovat procentuální výši slevy primárně k Nejnižší ceně, jak nesprávně dovozuje žalovaný, jelikož takovou povinnost žalobkyni nestanoví žádný závazný právní předpis. Obdobně, vzhledem k tomu, že žádný závazný právní předpis nestanoví bližší podmínky pro uvedení informace o Nejnižší ceně, zejména velikost písma, nebyla žalobkyně povinna uvést informace o Nejnižší ceně výrazněji než informace o Běžné ceně, jak nesprávně dovozuje žalovaný. Přestože žalobkyně neexistencí vytýkaných povinností argumentovala již v odvolání, žalovaný se k jejímu odvolání blíže nevyjádřil a pouze zopakoval názor prvoinstančního orgánu. Rozhodnutí žalovaného je proto nezákonné, protože žalobkyně povinnost dle § 12a ZOS splnila, jak je uvedeno dále.

8. Dle § 12a odst. 1 písm. a) ZOS platí, že informace o slevě z ceny výrobku obsahuje informaci o nejnižší ceně výrobku, za kterou jej prodávající nabízel a prodával v době 30 dnů před poskytnutím slevy. Aniž by to § 12a ZOS (nebo jiný závazný právní předpis) stanovil, žalovaný sám dovozuje, že „*je pro naplnění požadavků ust. § 12a odst. 1 písm. a) ZOS nutné, nejen aby (i) byla uvedena nejnižší cena, (ii) případně uváděné jiné referenční ceny byly řádně vysvětleny a nebyly uváděny způsobem, který by byl pro spotřebitele matoucí, nebo by snižoval pozornost spotřebitele, pokud jde o nejnižší cenu, ale také aby (iii) případně uváděné procentuální vyjádření slevy bylo odvozeno z nejnižší ceny. Všechna tato pravidla musí být dodržena, aby bylo vyhověno platné právní úpravě.*“. Jazykový výklad § 12a ZOS je však jednoznačný a výklad žalovaného s ním je v rozporu. Z § 12a ZOS (a to i ve spojení s § 12 ZOS, na který odkazuje žalovaný) je zřejmé, že u zlevněných výrobků musí být uvedena informace o Nejnižší ceně, což žalobkyně splnila, jak je patrné přímo z Rozhodnutí. Nemusí být uvedeno procentuální vyjádření slevy vzhledem k Nejnižší ceně, což žalobkyně přesto uvedla, jak je patrné přímo z Rozhodnutí. Není zakázáno uvádět jiný referenční údaj než Nejnižší cenu a vztahovat k němu procentuální výši slevy, což uznává i žalovaný. Způsob uvedení informace o Nejnižší ceně není blíže upraven, je proto nutné respektovat pouze obecná pravidla poskytování informací spotřebitelům, která žalobkyně respektovala, což nerozporuje ani žalovaný. Proto je možné vztahovat slevu primárně k jinému referenčnímu údaji než k Nejnižší ceně, jelikož právní předpisy takový postup nezakazují. Též je možné uvést informace o jiném referenčním údaji výrazněji než informace o Běžné ceně, jelikož právní předpisy takový postup nezakazují.

9. Dle žalobkyně je jednoznačné, že povinnost dle § 12a ZOS je splněna, pokud je u zlevněného výrobku uvedena též informace o Nejnižší ceně, a to v souladu s obecnými pravidly informování spotřebitelů o cenách. Žalobkyně tedy povinnosti dle § 12a ZOS splnila už jen tím, že u zlevněného výrobku řádně uvedla informaci o Nejnižší ceně. Jiné povinnosti § 12a ZOS neukládá. Procentuální vyjádření slevy se proto nemusí vztahovat primárně k Nejnižší ceně, ale žalobkyně je oprávněna vztahovat výši slevy primárně k Běžné ceně. Žalobkyně naopak není povinna uvést informace související s Nejnižší cenou výrazněji než informace související s Běžnou cenou. Tyto povinnosti žalobkyni neukládá § 12a ZOS ani žádný jiný závazný právní předpis a ani sám žalovaný na žádný takový

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

předpis neodkazuje. Žalovaný povinnost uvádět procentuální vyjádření slevy primárně z Nejnižší ceny a uvádět informace o Nejnižší ceně určitým způsobem dovozuje z výkladových pokynů ke Směrnici vypracovaných Evropskou komisí (Sdělení komise C/2021/9328 – Pokyny k výkladu a uplatňování článku 6a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES o ochraně spotřebitelů při označování cen výrobků nabízených spotřebiteli). Pokyny však nejsou závazným pramenem práva. To ostatně plyne i z čl. 23 Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii (schválených usnesením vlády ze dne 12. 10. 2005 č. 1304, ve znění pozdějších předpisů), dle kterého v implementačních předpisech se zohledňují doporučení nebo jiné právně nezávazné předpisy sekundárního práva, které doplňují nebo vykládají závazné předpisy sekundárního práva implementované do těchto předpisů. Implementace ostatních doporučení nebo jiných nezávazných předpisů sekundárního práva se ponechává na rozhodnutí gestora. Pokud tedy nebyly pokyny reflektovány v § 12a ZOS, nelze je dle výše uvedených metodických pokynů vlády bez dalšího činit pramenem českého práva.

10. Dále se pokyny vztahují ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES o ochraně spotřebitelů při označování cen výrobků nabízených spotřebiteli (dále jen „*Směrnice*“), u níž samotné je vyloučen přímý účinek ve vztahu k soukromým subjektům včetně žalobkyně (viz např. rozsudek SDEU ze dne 26. 2. 1968 ve věci 152/84). I pokyny ale výslovně umožňují uvádět jinou referenční hodnotu než Nejnižší cenu a vztahovat k ní výši poskytnuté slevy, což je uvedeno přímo v Rozhodnutí. Ani pokyny však blíže neupravují, jakým způsobem by měly být informace o Nejnižší ceně uvedeny – zejména, že by měly být uvedeny určitou velikostí písma nebo výrazněji než informace o jiné referenční hodnotě. Žalovaný neodkázal ani na žádný nezávazný dokument, ze kterého tuto povinnost dovozuje.

11. V souladu s ustálenou judikaturou platí, že nelze vycházet pouze z jazykového (gramatického) výkladu příslušné právní normy, ale je nezbytné objasnit a ujasnit si smysl a účel takové normy (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp.zn. Pl. ÚS 33/97). Ani na základě teleologického výkladu však nelze dovodit existenci povinností, za jejichž nesplnění je žalobkyně sankcionována.

12. Sám žalovaný v Rozhodnutí uvádí, že „*požadavkem ust. § 12a odst. 1 ZOS je pouze to, aby při informování o slevě byl spotřebitel též řádně seznámen s nejnižší cenou*“. Obdobně dle důvodové zprávy k novele ZOS (zákon č. 374/2022 Sb.) platí, že cílem § 12a ZOS „*je posílení transparentnosti při informování spotřebitelů o poskytovaných slevách výrobků a zabránit tak umělému navyšování ceny a klamání spotřebitelů o výši poskytované slevy*“. Je tedy zřejmé, že účelu § 12a ZOS bude dosaženo bez dalšího i tehdy, pokud prodávající u zlevněných výrobků uvede pouze informaci o Nejnižší ceně. V takovém případě bude spotřebitel „*řádně seznámen s nejnižší cenou a bude moct posoudit, zda došlo k umělému navyšování ceny a klamání spotřebitelů o výši poskytované slevy*“.

13. I z teleologického hlediska proto žalobkyně veškeré povinnosti dle § 12a ZOS splnila už jen tím, že u zlevněných výrobků řádně uvedla informace o Nejnižší ceně. Nad rámec právních předpisů k Nejnižší ceně vyjádřila i procentuální výši slevy. Spotřebitel tak mohl snadno zjistit, jaká byla Nejnižší cena a jaká je výše slevy vzhledem k Nejnižší ceně. Porovnáním poskytnutých informací o Nejnižší ceně a Běžné ceně mohl spotřebitel zjistit, jestli cena daného výrobku byla uměle navýšena.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

14. Žalobkyní zvolený způsob cenové komunikace přitom nemůže být klamavý ani tím, že „*spotřebitel se mohl domnívat, že tato jiná referenční cena je nejnižší cenou a mohl tak poskytovanou slevu vnímat jako výhodnější, než ve skutečnosti byla*“, jak nesprávně uvádí žalovaný.

15. U každého zlevněného výrobku žalobkyně uvedla informace o Nejnižší ceně a u těchto informací bylo výslovně uvedeno, že se jedná právě o Nejnižší cenu. Průměrný spotřebitel se tedy nemohl domnívat, že Běžná cena je ve skutečnosti Nejnižší cenou, když Nejnižší cena byla na cenovce jako Nejnižší cena výslovně označena. Je proto zřejmé, že jiná uvedená cena Nejnižší cenou být nemohla, ale muselo se jednat o jinou referenční hodnotu. Spotřebitel ani nepředpokládal, že výrazněji uvedená cena je právě Nejnižší cena, jak nesprávně dovozuje žalovaný. Vzhledem k tomu, že povinnost informovat o Nejnižší ceně byla do právního řádu uvedena s účinností od 6. 1. 2023, nemůže se jednat o zavedenou cenovou komunikaci, na kterou je spotřebitel zvyklý, což ostatně uznává sám žalovaný. Spotřebitel proto nemohl primárně předpokládat, že výrazněji uvedená cena je Nejnižší cenou, když se jedná o nově zavedenou povinnost.

16. Navíc žádný závazný právní předpis nestanoví, že informace o Nejnižší ceně mají být uvedeny určitým způsobem – zejména určitou velikostí písma nebo jiným způsobem tak, aby byly výraznější než jiná sdělení. Tyto povinnosti bez jakéhokoliv zákonného podkladu nesprávně dovozuje pouze žalovaný, nikoliv spotřebitelé. Zákonodárci přitom nic nebránilo výslovně vymezit bližší požadavky na způsob cenové komunikace, pokud by takové pravidlo zamýšlel zavést (nebo alespoň podrobnější pravidla pro specifikaci písma a jeho velikosti v rámci cenové komunikace svěřit vyhlášce, což se také nestalo). Ani z hlediska systematického výkladu nelze dovodit povinnost uvádět informace o Nejnižší ceně určitým způsobem. Pokud takovou povinnost ZOS ani jiný právní předpis nestanoví, bylo to úmyslem zákonodárce. Jinak by způsob uvedení informací blíže reguloval, jako učinil v řadě jiných případů. Lze dohledat řadu odvětví, ve kterých zákonodárce stanovil bližší požadavky na uvádění určitých informací – například minimální velikost a font písma, barvu textu a podkladu, zarovnání textu a umístění sdělení. Je tomu tak například u tabákových výrobků [srov. např. § 10 odst. 6 písm. a), § 13 odst. odst. 5 písm. d) a e) a § 14 odst. 1 písm. c) a d) vyhlášky č. 261/2016 Sb., o tabákových výrobcích) nebo přímo na evropské úrovni ohledně složení potravin (srov. čl. 12 odst. 2 a 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004] či v oblasti kapitálových trhů, kde evropská úprava stanoví, že upozornění na rizika musí používat takovou velikost písma, která je alespoň stejná jako převážná velikost písma použitá v ostatních poskytnutých informacích. Naopak, v jiných regulovaných odvětvích se zákonodárce rozhodl žádné požadavky na velikost písma sdělovaných informací nestanovit. Například nejsou regulovány ani oblasti hazardu a investic, přestože objektivně jde o odvětví pro běžného spotřebitele významně rizikovější než ceny potravin. Povinně sdělované informace jsou v těchto odvětvích běžně téměř nečitelné. Obdobně u televizních reklam, například na spotřebitelské úvěry, jsou podstatné informace včetně RPSN uvedeny velikostí písma za hranicí čitelnosti. Sdělení je navíc zobrazeno pouze velmi krátkou dobu,

za kterou by bylo téměř nemožné přečíst jej celé, i pokud by bylo bezproblémově čitelné. Přesto však vyhovuje požadavkům zákona. Příslušné kontrolní orgány však nepovažují za nutné sankcionovat uvedení povinných informací a varování drobným písmem, přestože ve zmíněných odvětvích existuje nesrovnatelně vyšší finanční riziko pro spotřebitele. Je poté s podivem, že tak činí pouze kontrolní orgán v souvislosti s potravinami, kdy se případně jedná pouze o nepatrný o rozdíl ve výši slevy v řádech jednotek až desítek korun. Jelikož reklamní sdělení obsahující méně výrazné dodatečné informace jsou dlouhodobě zavedenou reklamní komunikací, na kterou je spotřebitel skutečně zvyklý (na rozdíl od uvádění informací o Nejnižší ceně), průměrný spotřebitel očekává, že účelem reklamy je zejména zaujmout stručným sdělením a že bližší informace nebudou uvedeny tak výrazně jako hlavní sdělení. Průměrný spotřebitel je tedy zvyklý na to, že bližší informace budou uvedeny menším písmem než hlavní reklamní sdělení. Ostatně uvedení všech informací stejnou velikostí písma a stejným grafickým způsobem, jak naznačuje žalovaný, by popíralo samotnou podstatu reklamy. Znamenalo by to též to, že žádná z aktuálně inzerovaných reklam ve sdělovacích prostředcích nebude vyhovovat zákonným požadavkům, což je nelogický a neudržitelný závěr. Z výše uvedeného je zřejmé, že pokud žádný právní předpis způsob sdělení informací o Nejnižší ceně ani velikost písma neupravuje, zákonodárce zřejmě nepovažoval za nezbytné do této problematiky jakkoliv zasahovat. Je proto na uvážení žalobkyně, jakým způsobem informace o Nejnižší ceně sdělí, přičemž je korigována pouze obecnými požadavky právních předpisů, které však žalobkyně dodržuje. Ostatně ani žalovaný neuvádí, že by cenová komunikace žalobkyně byla v rozporu s obecnými pravidly poskytování informací spotřebitelům, ale nesplnění vytýkaných povinností dovozuje pouze z § 12a ZOS.

17. Přestože žalobkyně již v odvolání namítala neexistenci povinnosti vztahovat výši slevy k Nejnižší ceně i bližších podmínek sdělení informace o Nejnižší ceně, žalovaný pouze zopakoval argumentaci prvoinstančního orgánu, aniž by se k argumentům žalobkyně blíže vyjádřil. Žalovaný především neodkázal na žádný závazný právní předpis, který tvrzené povinnosti žalobkyni ukládá. V tomto ohledu je odůvodnění Rozhodnutí nedostatečné a Rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Žalovaný tak, aniž by jakékoliv ustanovení ZOS či jiného právního předpisu obsahovalo mezeru v zákoně, dotváří právo v rozporu s obecnou zásadu subsidiarity vyplývající z § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „*s.ř.s.*“), která „*podporuje setrvání na jazykovém vyjádření posuzované právní normy namísto pokusů o její dotváření správním orgánem či soudem bez existence relevantního ústavněprávního důvodu převažujícího nad právní jistotou adresáta normy*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2020, sp.zn. 7 Azs 245/2020). Žalovaný tak porušuje ústavně zakotvenou zásadu legální licence uvedenou v čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, dle které platí, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Dále dle čl. 4 odst. 1 Listiny platí, že povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona, a nikoliv na základě nepodložené úvahy kontrolního orgánu. Zejména s ohledem na výše uvedený jazykový, teleologický a systematický výklad je zřejmé, že žalobkyní provedený výklad § 12a ZOS je správný. I pokud by však bylo možné uvažovat o názoru žalovaného jako o další možnosti výkladu § 12a ZOS, je nezbytné upřednostnit výklad žalobkyně. V oblasti veřejného práva totiž platí zásada, že „*je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip „in dubio pro libertate“ plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny, viz i stanovisko menšiny pléna NSS in usnesení ze dne 29. 4. 2004 č. 215/2004 Sb. NSS). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující*

*prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem (viz např. nálezy sp. zn. I. ÚS 512/02 ze dne 20. 11. 2002, Sbírka rozhodnutí, svazek 28, nález č. 143, nebo I. ÚS 557/05 ze dne 24. 7. 2007, Sbírka rozhodnutí, svazek 46, nález č. 116). Pravidlo „in dubio pro libertate" je vyjadřováno uplatňováním různých maxim ve všech oblastech veřejného práva. Má např. podobu pravidla „in dubio mitius" (viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 666/02) nebo pravidla „in dubio pro reo" (např. nález sp. zn. IV. ÚS 57/94 ze dne 15. 12. 1994, Sbírka rozhodnutí, svazek 2, nález č. 62).*" (viz nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp.zn. I. ÚS 643/06) Dle judikatury dále platí, že „*za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze při řešení případu pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje (na rozdíl od občanů, kteří mohou činit vše, co není zákonem zakázáno - čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy). Z této maximy pak plyne, že (...) jsou orgány veřejné moci povinny podle čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod. Jinak řečeno, v případě pochybností jsou povinny postupovat mírněji (in dubio mitius).*" (viz nález Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp.zn. IV. ÚS 666/02). Proto, i pokud by bylo možné připustit správnost výkladu zastávaného žalovaným, dle zásady in dubio pro libertate je třeba upřednostnit výklad práva ve prospěch žalobkyně jako soukromého subjektu. Je proto nezbytné přijmout závěr, že cenová komunikace žalobkyně byla v souladu s právními předpisy a žalobkyně proto neporušila žádnou zákonem stanovenou povinnost.

*K nenaplnění formální stránky přestupku*

18. Dle § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*zákon o přestupcích*" či „*ZOP*") platí, že přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Dle § 24 odst. 7 písm. l) ZOS platí, že prodávající se dopustí přestupku tím, že informaci o ceně nebo slevě z ceny poskytuje spotřebiteli v rozporu s § 12 nebo 12a, nebo neposkytne spotřebiteli informace v souladu s čl. 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008. Dle komentářové literatury (VETEŠNÍK, Pavel. § 5 [Přestupek]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 48, marg. č. 12) platí, že „*prvním obecným znakem přestupku je protiprávnost, která znamená, že jednání je v rozporu s právem a porušuje povinnost vyplývající ze zákona nebo uloženou na jeho základě (NSS 9 As 36/2007)*". Vzhledem k tomu, že žalobkyně neporušila žádnou povinnost, její jednání není v rozporu s právem. Vzhledem k tomu, že jednání žalobkyně není protiprávní, nemůže se jednat o přestupek, což potvrzuje i komentářová literatura. Dle komentářové literatury (s. 49, marg. č. 12 - 13 výše uvedeného komentáře) platí, že „*chybí-li znak protiprávnosti, nelze odpovědnost za přestupek vyvozovat, protože se pak jedná o dovolené jednání, které, ačkoliv se svými znaky podobá přestupku, nenaplňuje skutkovou podstatu přestupku a není ani škodlivé pro společnost. (...) Přestupkem proto nemůže být jednání, které formálně přestupku odpovídá, ale není dána jeho protiprávnost (NSS 5 As 10/2011).*"

19. Jelikož není splněna podmínka protiprávnosti jednání žalobkyně, není naplněna formální stránka přestupku dle § 24 odst. 7 písm. l) ZOS. Žalovaným vytýkané jednání žalobkyně proto nemůže být přestupkem. Z tohoto důvodu je Rozhodnutí nezákonné.

*K nenaplnění materiální stránky přestupku*

20. I pokud by jednání žalobkyně naplnilo formální znaky přestupku, s čímž žalobkyně nesouhlasí, popsané jednání nemůže být přestupkem též proto, že nesplňuje materiální znak přestupku dle § 5 ZOP, tj. jeho společenskou nebezpečnost. Z nezávislého

zákaznického průzkumu jednoznačně vyplývá, že informace související s Nejnižší cenou nejsou pro zákazníky relevantní tak jako informace související s Běžnou cenou. Vzhledem k tomu, že účelem § 12a ZOS je zlepšení informovanosti spotřebitelů a usnadnění posouzení výše slevy, žalovaný nemůže ad absurdum trvat na vztahování slevy primárně k Nejnižší ceně a jejím zvýraznění, když sami spotřebitelé tuto informaci nepovažují za podstatnou, ale naopak preferují informace o Běžné ceně. Žalovaný (i prvoinstanční orgán) navíc zatížili řízení vadou tím, že se s průzkumem veřejného mínění předloženým žalobkyní nedostatečně vypořádali.

21. Žalovaný dále nesprávně uvádí, že žalobkyně klamala spotřebitele ohledně výše slevy. Toto tvrzení je však zjevně nepravdivé, jelikož spotřebitelé měli k dispozici veškeré informace požadované právními předpisy včetně informace o Nejnižší ceně. Spotřebitelé tedy nemohli být klamání ohledně výše slevy.

22. Není proto zřejmé, z jakého důvodu by mělo být jednání žalobkyně pro spotřebitele nebo obecně pro společnost škodlivé, což nezdůvodnil ani žalovaný. S výjimkou nesprávného posouzení klamání spotřebitelů se žalovaný jinak vůbec nezabýval posouzením společenské škodlivosti jednání žalobkyně. Jinak by musel dospět k závěru, že jelikož je cenová komunikace žalobkyně pro spotřebitele srozumitelná, nemůže být nebezpečná pro společnost a nemůže se proto jednat o přestupek. O absenci jakékoliv společenské škodlivosti jednání žalobkyně svědčí též skutečnost, že žalobkyně neeviduje jediný případ, kdy by se zákazník proti způsobu cenové prezentace výrobků ohradil.

*K případnému zproštění odpovědnosti*

23. Z výše uvedených důvodů je dle žalobkyně zřejmé, že žalobkyně přestupek nespáchala, resp. ani nemohla spáchat. Pro případ, že by soud dospěl k opačnému závěru, žalobkyně dále uvádí, že za přestupek neodpovídá. Dle § 21 odst. 1 ZOP platí, že právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. Žalobkyně takové úsilí vynaložila, když v době před účinností zákona aktivně poptávala odpovědi na výkladové nejasnosti, účastnila se odborných debat i kulatých stolů a slevovou komunikaci nastavila dle svého nejlepšího vědomí za současného širokého informování svých zákazníků. Novela ZOS (zákon č. 374/2022 Sb.), kterou byl do zákona přidán § 12a, nabyla účinnosti pouhý měsíc po vyhlášení ve Sbírce zákonů. Přizpůsobení slevové komunikace novým požadavkům zákona představuje přitom pro žalobkyni finančně i časově náročný proces. S jeho realizací proto bylo třeba započít ještě v průběhu legislativního procesu, neboť samotná legisvakanční lhůta o délce 30 dnů objektivně nepostačovala. Žalobkyně se proto včas snažila získat, mimo jiné, od žalovaného ucelené výkladové stanovisko k § 12a odst. 1 písm. a) ZOS. Žalobkyni však i přes její opakovanou snahu byly poskytnuty pouze základní informace, ze kterých nebylo možné dovodit, jak by měla nově zaváděnou povinnost promítnout do stávající cenové komunikace, aby ji žalovaný považoval za souladnou s právními předpisy. Přestože se žalovaný účastnil kulatých stolů a odpovídal na dotazy ohledně výkladu § 12a ZOS, nad rámec obecných informací nebo odkazů na pokyny ke Směrnici, které též neposkytují relevantní odpovědi, neposkytl žádné relevantní informace, které by pro žalobkyni byly jakkoliv užitečné pro nastavení cenové komunikace. Žalobkyně přesto vynaložila maximální možnou snahu, kterou bylo možné požadovat, aby zajistila vhodné úpravy slevové komunikace řádně a včas. I pokud by byly naplněny formální a materiální stránky přestupky, žalobkyně by za přestupek neodpovídala, protože jsou dány důvody pro zproštění odpovědnosti.

*K trvajícímu přestupku*

24. Žalovaný i prvoinstanční orgán dle žalobkyně pochybili, pokud jimi vytýkané jednání žalobkyně neposoudili jako trvající přestupek.

25. Dle § 8 ZOP se trvajícím přestupkem rozumí mj. takový přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu. Dle komentářové literatury (k § 8, viz komentář označený shora) pak „*trvajícímu deliktu nasvědčuje použití nedokonavého vidu slovesa, například „provozuje“ … nebo „prodává“ či „vydává“. Také je třeba posoudit povahu a podstatu přestupku, a zejména charakteristiku objektivní stránky přestupku, kdy pro trvající přestupek svědčí určitá míra trvalosti…*“. Uvedené závěry pak potvrzuje i judikatura, kdy dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č.j. 8 As 17/2007-135, publ. pod č. 1338/2007 Sb. NSS, „*provozování linkové osobní dopravy bez licence představuje svojí charakteristikou delikt obdobný trvajícímu trestnému činu. Zahájením provozování dopravy je nastolen protiprávní stav, který trvá po celou dobu, kdy provozovatel nedisponuje licencí. Otázka, zda je provozována linka jediná, či zda je linek více, a doba, po kterou je protiprávní stav udržován (tj. po kterou je doprava provozována) může mít vliv na výši ukládané sankce, nemění však charakteristiku správního deliktu. Tomuto závěru nasvědčuje mj. gramatický výklad § 35 odst. 3 písm. j) zákona o silniční dopravě, kdy užití nedokonavého vidu slovesa „provozuje” nasvědčuje trvajícímu deliktu.*“ Ve stejném rozhodnutí pak soud uvedl: „*O trvajícím deliktu má být meritorně rozhodnuto jedním rozhodnutím. V posuzovaných případech správní orgány pouze konstatovaly, že došlo k naplnění skutkové podstaty deliktu provozování linkové osobní dopravy bez licence [§ 35 odst. 3 písm. j) zákona o silniční dopravě]. Nijak se přitom nezabývaly otázkou, resp. z jejich rozhodnutí není zřejmé, že by tak učinily, zda protiprávní jednání zjištěné v rámci kontroly představuje trvající delikt spočívající v nastolení a udržování protiprávního stavu, nebo zda se jedná o samostatné skutky. Zodpovězení této otázky je přitom určující pro úvahu, zda byly splněny podmínky pro paralelní vedení čtrnácti správních řízení o čtrnácti skutcích, z nichž každý byl představován provozováním osobní linkové dopravy bez licence na jedné konkrétní lince, nebo zda byly splněny podmínky pro vedení pouze jednoho správního řízení, v jehož rámci mělo být zohledněno, že ke (zjištěnému) provozování osobní linkové dopravy bez licence docházelo celkem na čtrnácti linkách. Z rozhodnutí správních orgánů nevyplývá, že by charakter předmětného jednání jakkoliv zvážily.*“ V jiném rozsudku ze dne 20. 10. 2016, č.j. 3 As 205/2015-29, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Užití dokonavého vidu jednání (tj. tvar „prodá“, „vydá“ oproti nedokonavému vidu „prodává“, „vydává“) ve skutkové podstatě podle § 9 odst. 1 písm. b) zákona o pohonných hmotách svědčí o tom, že tento delikt není trvající, neboť k jeho spáchání není nezbytné souvislé jednání. Tomuto závěru svědčí i účel ochrany objektu a podstata správního deliktu. Pokud by mělo být trestáno pouze trvání a dlouhodobost tohoto prodeje, fakticky by k postihu ani dojít nemohlo, neboť právě znak trvání by při průběžné spotřebě pohonných hmot a neustálé potřebě jejich obměně a doplňování na čerpací stanici nemohl být naplněn a prokázán.*“

26. Tohoto rozdílu si pak musí být vědom i zákonodárce, který dokonavý a nedokonavý vid zcela zřetelně rozlišuje v definicích skutkových podstat jednotlivých přestupků (viz zejména § 24 odst. 7 ZOS). Co se týče porušení § 12a ZOS, uvádí ZOS v § 24 odst. 7 písm. l) následovně: informaci o ceně nebo slevě z ceny poskytuje spotřebiteli v rozporu s § 12 nebo 12a… Používá tedy nedokonavý vid slovesa.

27. Při aplikaci výše uvedených závěrů na případ žalobkyně pak platí, že žalobkyně po účinnosti novely ZOS zavádějící povinnost dle § 12a zvolila určitou formu cenové

komunikace co se týče umístění a velikosti zobrazení Nejnižší ceny a Běžné ceny. Tuto cenovou komunikaci žalobkyně nastavila a udržovala ve všech svých provozovnách a ohledně veškerého svého sortimentu stejně. Tuto cenovou komunikaci pak nijak neobnovovala ani neměnila. Výše uvedené je pak ostatně mezi stranami nesporné, kdy žalobkyni není kladeno za vinu, že by u určitých vybraných produktů vedla jinou cenovou komunikaci. Naopak žalovaný sám v Rozhodnutí přiznává, že žalobkyně se (údajně) dopouští zcela totožných porušení, za které je sankcionována.

28. Obdobně postupovala Česká obchodní inspekce v případu Sapeli, kde uvedení několika tisíc dveří dvou různých typů na trh bez posouzení shody autorizovanou osobou posoudila jako jeden přestupek (jak vyplývá z popisu skutku uvedeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2024, č.j. 4 As 128/2022-79). Pokud by Česká obchodní inspekce aplikovala stejný postup na výše posuzovaný případ jako na případ žalobkyně, mělo by se jednat minimálně o 2 přestupky (z důvodu dvou různých typů dveří).

29. S ohledem na výše uvedené argumenty je pak zřejmé, že bude-li jednání žalobkyně hodnoceno jako přestupek, musí se jednat o přestupek trvající. Jelikož žalovaný ani prvoinstanční orgán neposoudili tuto právní otázku správně, jsou dány důvody pro zrušení jejich rozhodnutí.

*K nepřiměřené výši pokuty*

30. Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že jednání žalobkyně je přestupkem a že žalobkyně není odpovědnosti za přestupek zproštěna, žalobkyně dále uvádí, že uložená výše pokuty je vzhledem k výše uvedeným okolnostem nepřiměřeně vysoká. Smluvní pokuta je nepřiměřeně vysoká zejména s ohledem na to, že:

- je nejednoznačné, zda závazné právní předpisy skutečně ukládají povinnosti, za jejichž nesplnění žalovaný žalobkyni sankcionuje
- cenová komunikace žalobkyně není způsobilá klamat spotřebitele
- žalovaný neposkytl žalobkyni potřebnou součinnost k přenastavení cenové komunikace s ohledem na nově zavedenou povinnost uvádět informace o Nejnižší ceně
- povinnost uvádět informace o Nejnižší ceně byla do právního řádu zavedena s nepřiměřeně krátkou legisvakanční lhůtou.

31. Žalovaný též jako přitěžující okolnost hodnotí to, že údajné porušení § 12a ZOS bylo zjištěno při pěti kontrolách. Tuto skutečnost však nelze klást k tíži žalobkyně.

32. Cenová komunikace žalobkyně je centrálně nastavena, a je proto zcela totožná na všech prodejnách, což je skutečnost, s níž byl žalovaný opakovaně seznámen v procesních podáních žalobkyně. Proto i kontrolní zjištění včetně případných nedostatků musejí být stejná napříč celou prodejní sítí. Žalobkyně však při centrálním nastavování cenové komunikace jednala v dobré víře v to, že postupuje zcela v souladu s právními předpisy. Nemohla přitom předvídat, že žalovaný bude zastávat takto extenzivní výklad ZOS a bez jakéhokoliv podkladu dovozovat dodatečnou povinnost žalobkyně a sankcionovat její nesplnění. Vzhledem k tomu, že žalovaný nepřihlédl k uvedeným okolnostem jako k okolnostem polehčujícím a centrální nastavení cenové komunikace nesprávně vyhodnotil jako přitěžující okolnost, žalobkyně žádá soud, aby nepřiměřeně vysokou pokutu snížil.

*K průzkumu veřejného mínění*

33. V rozsudku Soudního dvora EU (dále též jen „*SDEU*“) ze dne 16. 7. 1998 ve věci C-210/96, Gut Springenheide GmbH a Rudolf Tusky proti Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt - Amt für Lebensmittelüberwachung, SDEU připustil, že v případě obtíží s posouzením klamavé povahy jednání podnikatele je vhodné provést průzkum veřejného mínění či znalecký posudek pro účely posouzení toho, jak velká část spotřebitelů vnímá praktiku jako nekalou. Tento přístup pak potvrdil i Nejvyšší správní soud (viz rozsudek ze dne 28. 7. 2022, č.j. 6 As 186/2021-28).

34. Z rozsudku SDEU je pak seznatelných několik situací, v rámci kterých se posuzuje vnímání určitého sdělení ze strany průměrného spotřebitele. První kategorii tvoří sdělení zcela jednoznačná, jejichž posouzení z hlediska klamavosti provede při položení předběžné otázky přímo SDEU, aniž by toto posouzení dále přenechával národním soudům (viz odst. 30 rozsudku). Druhou kategorii pak tvoří případy, kdy SDEU neměl k dispozici kompletní informace, nebo kde se ze spisu nepodávalo jednoznačné řešení dané otázky. V takovém případě ponechal konečné rozhodnutí SDEU na národních soudech (viz odst. 33 rozsudku). Poslední kategorii pak tvoří posouzení, která nejsou zcela jednoznačná. SDEU tak například uvedl, že jako klamavá může být propagace nižších cen osobních automobilů pouze v případě, kdy bude prokázáno, že značné množství spotřebitelů si vozidlo zakoupili kvůli nižší ceně, ovšem nebyli seznámeni se skutečností, že nižší cena též znamená nižší výbavu vozidla (viz odst. 34). Za těchto okolností SDEU nevylučuje, že ke správnému posouzení bude třeba zadat průzkum veřejného mínění ke zhodnocení, pro kolik procent spotřebitelů byla praktika klamavou (viz odst. 35 a 36 rozsudku).

35. S ohledem na výše uvedené, kdy v posuzovaném případě existuje sporný výklad národní právní úpravy, žalovaný se dovolává pokynů Komise, které, jako sekundární právo EU, nebyly řádně implementovány do národního právního řádu, a žalobkyně neeviduje jediný případ, kdy by kontrola ze strany žalovaného byla zahájena na podnět spotřebitele, ale kontroly jsou zahajovány z úřední povinnosti, měl žalovaný vzít žalobkyní předložený průzkum veřejného mínění v potaz minimálně při úvahách o výši sankce a společenské nebezpečnosti vytýkaného jednání a dále též při posuzování splnění materiální stránky skutkové podstaty přestupku.

36. Přitom z tohoto průzkumu plyne, že se jej účastnilo 798 respondentů, kteří alespoň 1x měsíčně nakupují v prodejnách žalobkyně (žalobkyně si není vědoma, že by žalovaný obdržel stejné množství podnětů od spotřebitelů), dotazování proběhlo v červnu 2023, tedy již půl roku po účinnosti novely ZOS, kdy mohl být prostor, aby se spotřebitelé s novou úpravou seznámili, pouze 6 % respondentů uvedlo, že cena za posledních 30 dní by rozhodně měla být uvedena u potravin, které jsou v akci. Žalovaný pak průzkum veřejného mínění žádným hodnověrným způsobem nezpochybnil, ani neuvedl, proč by neměl být součástí posouzení věci žalovaným. S ohledem na absenci stížností spotřebitelů na cenovou komunikaci žalobkyně i na skutečnost, že žalovaný kontroly zahajuje z úřední povinnosti, nikoliv na základě podnětů spotřebitelů, má přitom průzkum vysokou vypovídající hodnotu o případné klamavosti cenové komunikace žalobkyně. Klamavost je totiž třeba posuzovat právě z hlediska spotřebitelů. Pokud pro spotřebitele není cenová komunikace žalobkyně klamavá, nelze její klamavost dovodit pouze na základě ojedinělého a nepodloženého názoru žalovaného. Jelikož se žalovaný i prvoinstanční orgán nedostatečně vypořádali s průzkumem veřejného mínění žalobkyně, zatížili řízení vadou, která odůvodňuje zrušení jejich rozhodnutí.

*K procesním vadám řízení*

37. U žalobkyně bylo dle její interní evidence v roce 2023 provedeno celkem 129 kontrol různých oblastních inspektorátů zaměřujících se na kontrolu dodržování § 12a ZOS. Konkrétně Česká obchodní inspekce, Inspektorát Plzeňský a Karlovarský se sídlem v Plzni (tj. spadající v případě správní žaloby pod místní příslušnost zdejšího soudu) provedla u žalobkyně v roce 2023 celkem 21 kontrol zaměřujících se na kontrolu dodržování § 12a ZOS. Vzhledem k tomu, že různě místně příslušné inspektoráty koordinovaly svůj postup, prováděly kontroly a zahájily řízení v úzké časové souvislosti, je zřejmé, že ve skutkově totožné věci jsou a nepochybně ještě budou zahajována i jiná přestupková řízení také jinými inspektoráty žalovaného, která budou totožná jako řízení v této věci. Liší se, resp. budou se lišit, pouze tím, že navazují na kontrolní zjištění učiněná v rámci kontroly v jiné provozovně účastníka řízení, která z hlediska místní příslušnosti náleží k projednání jinému inspektorátu správního orgánu. Dle judikatury však platí, že z důvodu zásady procesní ekonomie by ke společnému řízení měla být spojena řízení vedená před jinými místně příslušnými správními orgány, pokud jsou podobná z hlediska skutkového stavu a pokud spolu úzce souvisejí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č.j. 2 As 426/2017-62). Přestože žalobkyně navrhovala spojení všech souvisejících řízení již v odvolání, žalovaný se k této námitce nevyjádřil ani řízení ke společnému řízení nespojil. Vedení velkého množství řízení o téže věci přitom žalobkyně i žalovaného administrativně i ekonomicky nadměrně zatěžuje, aniž by vedení společného řízení vylučoval jakýkoliv legitimní důvod. Společné řízení by navíc umožnilo dle absorpční zásady udělit jedinou sankci. Nevedení společného řízení o všech skutkově totožných věcech, jejichž podstata tkví v systémovém nastavení slevové komunikace napříč působnostmi všech inspektorátů, je dle názoru žalobkyně procesní vadou, je v rozporu se zásadami procesní ekonomie a šetření práv účastníků řízení a zakládá důvod pro zrušení Rozhodnutí.

*K nedostatečnému odůvodnění rozhodnutí*

38. Dle judikatury platí, že „*funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nedůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č.j. 9 As 71/2008-109). Žalovaný se však s námitkami žalobkyně uvedenými v odvolání dostatečně nevypořádal, protože neuvedl, z jakého závazného právního předpisu dovozuje povinnost vztahovat výši slevy primárně k Nejnižší ceně a uvádět informace o Nejnižší ceně určitým způsobem. Neuvedl žádnou existující povinnost, kterou by žalobkyně porušila, není zřejmé, na základě čeho dovozuje, že jednání žalobkyně je protiprávní. Blíže se nezabýval společenskou škodlivostí jednání žalobkyně, okolnostmi zprošťujícími žalobkyni odpovědnosti za přestupek, polehčujícími okolnosti při stanovení výše pokuty a nezabýval se spojením souvisejících řízení do společného řízení. S ohledem na výše uvedené je Rozhodnutí nedostatečně odůvodněno, a je proto nepřezkoumatelné.

39. Závěrem žaloby žalobkyně navrhla položení pěti předběžných otázek SDEU týkajících se čl. 6a Směrnice.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

40. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že předně k návrhu na položení předběžných otázek k výkladu čl. 6a Směrnice Soudnímu dvoru Evropské unie poznamenává, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu předmětného článku byla k Soudnímu dvoru Evropské unie podána dne 25. 5. 2023 německým soudem Landgericht Düsseldorf. Jedná se o věc C-330/23, Aldi Süd.

41. Dále žalovaný uvedl, že nesouhlasí s tím, že v napadeném rozhodnutí nebyly vypořádány všechny námitky žalobkyně uplatněné v odvolání. Poukazuje na to, že správní orgán se nemusí vypořádat jednotlivě s každou vznesenou námitkou, rozhodnutí však musí obsahovat ucelenou argumentaci na podporu závěrů správního orgánu. K této otázce se vyjadřoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 26. 11. 2014, č.j. 8 Afs 42/2013-04: „*V této souvislosti Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost připomíná názor Ústavního soudu vyslovený v nálezu ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, podle kterého obecné soudy nejsou povinny budovat vlastní závěry na vyvracení všech jednotlivě vznesených námitek, pokud proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ Obdobně konstatoval i Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 25. 8. 2022, č.j. 15 A 140/2019-148: „*… povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č.j. 7 As 79/2012-54; ze dne 29. 8. 2013, č.j. 7 As 182/2012-58; ze dne 19. 2. 2014, č.j. 1 Afs 88/2013-66). Soud shledává vhodným dále upozornit na to, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry, a proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č.j. 9 Afs 70/2008-13), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud (srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp.zn. II. ÚS 2774/09, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp.zn. II. ÚS 609/10, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č.j. 4 Ads 58/2011-72, atd.).*“ Citované rozsudky se sice vztahují na odůvodnění soudních rozhodnutí, nicméně jejich závěry je jistě možné aplikovat i na odůvodnění správních rozhodnutí. Dále je třeba podotknout, že nesouhlas žalobkyně s argumentací správního orgánu neznamená, že by se správní orgán s nějakou námitkou nevypořádal. Žalovaný je přesvědčen o správnosti a zákonnosti svého výkladu § 12a ZOS, jak je popsán v napadeném rozhodnutí.

42. Podle § 12a odst. 1 písm. a) ZOS informace o slevě z ceny výrobku obsahuje informaci o nejnižší ceně výrobku, za kterou jej prodávající nabízel a prodával v době 30 dnů před poskytnutím slevy. Pokud prodávající informuje spotřebitele o slevě, musí ho seznámit s nejnižší cenou, za kterou výrobek nabízel a prodával v době 30 dnů před poskytnutím slevy. U výrobku by se tedy měly nacházet informace o aktuální nabídkové ceně, příp. dalších cenách podle cenových předpisů (např. měrné ceně), a dále informace o nejnižší ceně. Jiné cenové informace u výrobků nemusí být uvedeny. Žalovaný je pak toho názoru, že pokud prodávající u výrobků uvádí jakékoli další cenové údaje, neměly by tyto vést k nepřehlednosti sdělovaných informací a neměly by snižovat pozornost spotřebitele, pokud jde o informace, jejichž uvedení je vyžadováno platnými právními předpisy. K tomu lze poukázat na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 11. 2022, č.j. 25 Ad 5/2021-32: „*Krajský soud má současně za to, že požadavek § 12 zákona o ochraně spotřebitele na jasnou informaci o konečné ceně výrobku nemá za účel zaplavení spotřebitele více informacemi, které*

*by naopak svou mnohostí mohly spotřebitele zmást. Účelem předmětného ustanovení je, aby zákazník měl okamžitou přesnou, správnou a nezavádějící informaci o ceně konkrétního výrobku.*“ Stejně tak lze říci, že v souvislosti s informováním spotřebitele o nejnižší ceně podle § 12a ZOS by nemělo docházet k zahlcení cenovky celou řadou dalších údajů, které ve výsledku povedou k tomu, že se spotřebitel bude obtížně orientovat ve vztazích mezi těmito údaji a nebude tak mít jasnou představu o výhodnosti poskytované slevy. Z hlediska plnění § 12a ZOS postačuje uvést nejnižší cenu, uvedení procentuálního vyjádření slevy a jiných referenčních cen je pak iniciativou samotných prodávajících. Při uvádění takových dalších (právními předpisy nevyžadovaných) údajů však nesmí docházet k matení spotřebitele, nesmí být snižována pozornost spotřebitele, pokud jde o informace vyžadované právními předpisy. V opačném případě může být takové jednání vyhodnoceno jako porušení § 12a ZOS, popř. porušení zákazu používání nekalých obchodních praktik. Je důležité zmínit, že při informování spotřebitele musí být respektována určitá kvalita poskytovaných informací i způsobu, jakým jsou spotřebiteli informace sdělovány. Žalovaný k tomuto odkazuje na judikaturu týkající se plnění jiné informační povinnosti, a sice povinnosti podle § 9 odst. 1 ZOS ve znění účinném do 5. 1. 2023 (informace o vlastnostech prodávaných výrobků). Jako porušení § 9 odst. 1 ZOS ve znění účinném do 5. 1. 2023 byly posuzovány případy, kdy prodejce ojetých vozidel uváděl stav tachometru, který neodpovídal počtu skutečně ujetých kilometrů, popř. stav tachometru neověřoval, aniž by o tom spotřebitele informoval. Konkrétně lze zmínit rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2016, č.j. 10 A 184/2014-57 (potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2018, č.j. 5 As 298/2016-52), ve kterém se uvádí: „*Žalobce byl tedy jako prodávající povinen postupovat v souladu s požadavkem odborné péče, kterou se podle ust. § 2 odst. 1 písm. o) zákona o ochraně spotřebitele rozumí úroveň zvláštních dovedností a péče, kterou lze od podnikatele ve vztahu ke spotřebiteli rozumně očekávat, a která odpovídá poctivým obchodním praktikám a obecným zásadám dobré víry v oblasti jeho činnosti. Tento požadavek zahrnuje i ověřování informací, kterých se odvolateli o prodávaných výrobcích dostalo. Prodejce by tedy měl vyvinout maximální úsilí pro ověření údaje na tachometru a s výsledky takového ověřování by měl být spotřebitel zřetelně, srozumitelně a jednoznačně seznámen, a to současně s podáním informace o stavu tachometru. Jedině takovým způsobem lze splnit povinnost danou ust. § 9 odst. 1 ZOS. Pokud tedy prodejce nemá možnost dostatečně ověřit, zda stav tachometru odpovídá počtu skutečně ujetých kilometrů, musí toto sdělit spotřebiteli současně s uvedením informace o stavu tachometru.*“ Nejvyšší správní soud v rozsudku, kterým byl potvrzen výše citovaný rozsudek Městského soudu v Praze, konstatuje: „*Není totiž pochyb o tom, že počet ujetých kilometrů je podstatným parametrem prodávaného ojetého automobilu. Zdejší soud se charakterem informační povinnosti prodejce zabýval např. v rozsudcích ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 70/2015-56, ze dne 27. 9. 2017, č.j. 8 As 255/2016-36, anebo ze dne 27. 9. 2017, č.j. 8 As 255/2016-36. Dle citovaných rozsudků lze přitom na prodejce ve smyslu § 9 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele klást jen rozumně požadavky, které jsou přiměřené okolnostem daného případu. Stav tachometru je ovšem údajem pouze orientačním a nelze z něj bez dalšího vycházet. Je tedy nutné, aby prodávající zjišťoval skutečnosti, které ve svém souhrnu a vzájemných souvislostech podávají informaci o počtu ujetých kilometru.*“ Obdobným způsobem je třeba nahlížet i na plnění informační povinnosti podle § 12a ZOS. Nelze akceptovat, aby prodávající zahltil spotřebitele cenovými údaji, aby nebylo jasné, co přesně některé z těchto údajů znamenají, a aby byl spotřebitel lákán na slevy odvozené z těchto nejasných cenových informací. Žalobkyně tento další cenový údaj specifikuje jako „*cenu, za kterou zboží běžně nabízí k prodeji („Běžná cena“)*“. Žádný právní předpis nestanovuje, co se rozumí „*běžnou cenou*“, po

jak dlouhé období musí určitá cena platit, aby se jednalo o „*běžnou cenu*“ ani jakákoli jiná pravidla pro uvádění takové ceny. Žádná informace o tom, co se rozumí cenou, která je na cenovce přeškrtnutá a ze které je odvozeno procentuální vyjádření slevy, není ani součástí žalobkyní používané cenové komunikace (na cenovce se žádné vysvětlení takové ceny nenachází, jak plyne z fotodokumentace, která byla pořízena při kontrolách a je založena ve spisovém materiálu). Takový způsob informování spotřebitele jistě není možné považovat za řádný. Podle platné právní úpravy by měl být spotřebitel informován o nejnižší ceně, aby mohl posoudit výhodnost poskytované slevy. Jestliže prodávající na cenovce uvádí další než právními předpisy vyžadované informace, měl by tyto informace vysvětlit. Je třeba zdůraznit, že s ohledem na praxi prodávajících, kteří lákali zákazníky na slevy odvozené z cen, za které se výrobky nikdy nebo téměř nikdy neprodávali, zavedl zákonodárce referenční cenu - nejnižší cenu, se kterou je třeba spotřebitele při informování o slevě vždy seznámit. Nejnižší cena je zákonem přesně vymezená a spotřebitel tak má přesnou představu o tom, o jakou cenu se jedná. Na rozdíl od žalobkyní uváděných přeškrtnutých cen, ohledně nichž není jasné, jaká pravidla na jejich určování žalobkyně (popř. jiní prodávající) aplikuje (neboť o nich spotřebitele žalobkyně v posuzovaných případech neinformovala). Zavedením přesně vymezené referenční ceny má být předcházeno umělému navyšování cen a klamání spotřebitelů o výši poskytované slevy (srov. pokyny a důvodová zpráva k zákonu č. 374/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „*novela*“). V případě, že by i nadále bylo akceptováno, aby prodávající odvozovali slevu z nějaké jimi zvolené ceny (běžné ceny nebo jakékoli jiné ceny), která není spotřebiteli dostatečně transparentně vysvětlena, a aby nejnižší cena u výrobku sice byla uvedena, ale naprosto upozaděna oproti této jiné ceně, nemůže dojít k naplnění smyslu a účelu dané právní úpravy. Takové informování spotřebitele nelze považovat za řádné, naplňující požadavky § 12a ZOS. V podrobnostech žalovaný odkazuje na napadené rozhodnutí, zejména str. 10 až 13.

43. Žalovaný dále uvedl, že si je vědom nezávaznosti pokynů, jak uvedl i v napadeném rozhodnutí, přesto jsou cenným zdrojem informací (obdobně jako důvodové zprávy k zákonům či odůvodnění směrnic a nařízení) jak pro správní orgány, tak pro soudy, tak pro samotné adresáty povinností z nich plynoucích či pro širokou veřejnost. Jistě na ně lze odkazovat a vycházet z nich při výkladu právních předpisů. Žalovaný odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 2. 2024, č.j. 31 A 18/2023-336, ve kterém se soud vyjadřoval k použití sdělení Evropské komise Pokyny k výkladu a uplatňování směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU o právech spotřebitelů: „*K tomu soud podotýká, že ačkoliv se jedná o dokument, který není právně závazný, nelze jeho význam opomenout. Výkladový pokyn vydaný Evropskou komisí poskytuje důležité informace o smyslu a účelu právní úpravy z pohledu navrhovatele příslušné právní úpravy, a plní tedy obdobnou úlohu jako důvodová zpráva k návrhu zákona v rámci vnitrostátního legislativního procesu. Přestože tedy nejde o závazný právní předpis, plní důležitou roli, je-li třeba užít teleologického a historického výkladu práva. Pro příkladné užití výkladových pokynů soud odkazuje například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014. č.j. 7 As 110/2014-52. V tomto rozsudku soud podpůrně použil výkladové pokyny, stejně jako to učinil žalovaný v posuzované věci.*“

44. Dále žalovaný konstatoval, že nemůže přisvědčit argumentaci žalobkyně vztahující se k reklamním tvrzením. V tomto případě totiž nebyla posuzována reklamní tvrzení žalobkyně, ale informace uvedené na cenovkách u výrobků při jejich nabídce spotřebiteli

v provozovně. Při nabídce výrobků musí být spotřebitel informován jasně, zřetelně, srozumitelně, pravdivě o všech skutečnostech vyžadovaných právními předpisy. Není možné uvést nějakou informaci nejasně nebo ji následně jiným údajem zpochybnit či vyvrátit. Takové informace pak nelze považovat za řádné. Pokud žalobkyně uvedla nějakou přeškrtnutou cenu, aniž by zároveň vysvětlila, o jakou cenu se jedná, deklarovala určité procentuální slevy odvozené z této přeškrtnuté ceny, a dále uvedla nejnižší cenu drobným písmem na samém okraji cenovky, nemůže se jednat o informování spotřebitele v souladu s právními předpisy. Je nepochybné, že žalobkyně porušila § 12a odst. 1 písm. a) ZOS. Žalovaný trvá na tom, že posuzované jednání žalobkyně je protiprávní, tj. formální stránka přestupku podle § 24 odst. 7 písni. l) ZOS byla naplněna. Pokud jde o naplnění materiální stránky přestupku, žalovaný odkazuje na str. 13 a 14 napadeného rozhodnutí, kde se k této otázce dostatečně vyjádřil. Spotřebitel vybírající si výrobky ke koupi pohledem na cenovky u výrobků specifikovaných ve výroku prvoinstančního rozhodnutí zjistil, že se jedná o výrobky, u kterých je poskytována sleva - na cenovkách se nacházel údaj „*AKCE*“ doplněný přeškrtnutou cenou a procentuálním vyjádřením slevy odvozeným z této ceny. Dále spotřebitel viděl aktuální nabídkovou cenu. Na základě těchto údajů se mohl domnívat, že přeškrtnutá cena je nejnižší cenou a uvedené procento tak vyjadřuje, o kolik je aktuální nabídková cena nižší než nejnižší cena. Teprve při bližším zkoumání cenovky si spotřebitel mohl všimnout údaje o nejnižší ceně a poskytnutými informacemi mohl být zmaten. Ve výsledku mohl poskytovanou slevu vyhodnotit jako výhodnější, než ve skutečnosti byla. Materiální stránka přestupku byla jednoznačně naplněna.

45. Žalovaný dále uvedl, že odmítá, že by byly dány důvody pro zproštění žalobkyně odpovědnosti za daný přestupek, nedošlo k naplnění liberačního důvodu podle § 21 odst. 1 zákona o přestupcích. Žalovaný v žádném případě nebyl pasivní, pokud jde o poskytování informací o novele a odpovídání dotazů podnikatelů k výkladu § 12a ZOS, a to již v době před nabytím účinnosti novely. Naopak součinnost České obchodní inspekce byla nadstandardní. Zástupci České obchodní inspekce i Ministerstva průmyslu a obchodu se účastnili kulatých stolů se zástupci Svazu obchodu a cestovního ruchu ČR, jehož členem je i žalobkyně, na kterých rovněž vysvětlovali předmětnou právní úpravu a zodpovídali dotazy členů (písemné vyjádření k návrhu novely bylo Svazu obchodu a cestovního ruchu ČR zasláno již dne 1. 6. 2022, kulatý stůl proběhl např. dne 14. 10. 2022, tedy cca tři měsíce před nabytím účinnosti novely). Odpovědi na dotazy k výkladu § 12a ZOS poskytoval správní orgán i po nabytí účinnosti novely (dne 15. 2. 2023 proběhl další kulatý stůl se členy Svazu obchodu a cestovního ruchu ČR, problematika informování o slevách byla též obsahem přednášky zástupce České obchodní inspekce na odborném semináři Unie podnikových právníků konaném dne 23. 2. 2023). Již od počátku bylo deklarováno, že Česká obchodní inspekce bude při výkladu § 12a ZOS vycházet z pokynů, které byly vydány již dne 29. 12. 2021 (srov. str. 15 napadeného rozhodnutí).

46. Za nedůvodnou považuje žalovaný i námitku žalobkyně, že v případě přestupku podle § 24 odst. 7 písm. l) ZOS se jednalo o trvající přestupek. Použití nedokonavého vidu slovesa ve vymezení skutkové podstaty přestupku není jediným určujícím kritériem pro posouzení charakteru přestupku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2022, č.j. 2 Afs 30/2021-61). Jednání žalobkyně bylo jednorázovým úkonem spáchaným tím, že žalobkyně v jednotlivých případech specifikovaných ve výroku prvoinstančního rozhodnutí jako prodávající neinformovala spotřebitele o nejnižší ceně v souladu s § 12a ZOS. Každé z posuzovaných jednání bylo jednorázovým úkonem žalobkyně. Tímto

jednorázovým úkonem žalobkyně vyvolala protiprávní stav, udržování protiprávního stavu však již není vyžadováno. Argumentace žalobkyně, že v reakci na zavedení povinnosti podle § 12a ZOS zvolila určitou formu cenové komunikace, kterou následně používala vždy při informování spotřebitele o slevě, není důvodem pro to, aby její jednání bylo posouzeno jako jeden trvající přestupek. Rozhodující je již vyvolání protiprávního stavu, aniž by bylo za účelem posouzení odpovědnosti za přestupek dále zjišťováno, zda jej žalobkyně též udržovala.

47. Výši uložené pokuty pak žalovaný považuje za přiměřenou, odpovídající okolnostem případu, dostatečně splňující represivní i preventivní účinky a odpovídající pokutám ukládaným v obdobných případech. Výměra trestu byla řádně odůvodněna. V podrobnostech žalovaný odkazuje na str. 15 až 17 napadeného rozhodnutí.

48. Pokud jde o žalobkyní předložený průzkum veřejného mínění, žalovaný uvedl, že se k němu dostatečně vyjádřil, a to na str. 12 a 14 napadeného rozhodnutí. Jak již bylo uvedeno výše, žalobkyně při informování spotřebitelů o slevě zdůrazňovala jinou referenční cenu, kterou navíc ani nevysvětlila a z níž odvozovala procentuální vyjádření slevy, a naopak zcela upozadila zákonem vyžadovanou informaci o nej nižší ceně. Je proto zcela zřejmé, že pozornost spotřebitelů při pohledu na cenovky posuzované v tomto případě upoutá přeškrtnutá cena (žalobkyní nazývaná jako běžná cena) a procentuální údaj a s těmito údaji bude porovnávat aktuální nabídkovou cenu a výhodnost poskytované slevy. Spotřebitelé proto v průzkumu provedeném žalobkyní jako nejdůležitější informace označili ty, které žalobkyně upřednostňovala na cenovce. Spotřebitelé nepředpokládají, že by prodávající informace, jejichž uvedení vyžadují právními předpisy, uváděli skrytě, přehlédnutelně. Naopak vycházejí z toho, že prodávající postupují v souladu s požadavky odborné péče a řádně plní své povinnosti. Podle rozhodné právní úpravy měla být výhodnost poskytované slevy porovnávána s nejnižší cenou. Tuto žalobkyně uváděla pouze drobným písmem při spodním okraji cenovky jako nějaký naprosto nepodstatný, doplňkový údaj. Spotřebitelé si této informace vůbec nemuseli všimnout. Pokud si jí všimli, mohli být poskytovanými informacemi zmateni, neboť nejprve posuzovali výhodnost slevy z přeškrtnuté ceny a procentuálního vyjádření slevy. Správní orgán pak eviduje stížnosti spotřebitelů týkající se informování o slevách ze strany žalobkyně (blíže viz str. 14 napadeného rozhodnutí). Už samo vyjádření žalobkyně v odvolání, že „*co se týče vizuálního způsobu sdělování informací o cenách spotřebiteli (např. velikost písma), předně je nutné zmínit, že dominantní a tučně psaná cenová komunikace je historicky zavedenou komunikační praktikou napříč trhem již několik desítek let, a je tedy vysoce nepravděpodobné, že by tato komunikace byla způsobilá narušit ekonomické chování spotřebitele, který je na tuto komunikaci (sdělování předchozí běžné ceny mimo slevové akce) zvyklý od svých dětských let, přijímá jí a denně jí své ekonomické chování přizpůsobuje dle svých potřeb*“, svědčí o tom, že žalobkyně nedostatečně přizpůsobila používané cenovky nové právní úpravě, neboť i nadále vedla spotřebitele k tomu, aby výhodnost poskytované slevy posuzovali ve vztahu k běžné ceně, nikoli k nejnižší ceně. Zákonodárce však stanovil jako referenční cenu nejnižší cenu. Pokud by bylo v souladu s právními předpisy posuzovat výhodnost poskytované slevy i nadále primárně z jiných cen než z nejnižší ceny, tato právní úprava by zcela postrádala svůj význam. Spotřebitelé by totiž stále mohli být klamáni a transparentnost při informování spotřebitelů o poskytovaných slevách výrobků by nebyla nijak posílena.

49. Žalovaný má rovněž za to, že nepochybil, když nepřistoupil k delegaci, popř. atrakci, jak požadovala žalobkyně (str. 14 napadeného rozhodnutí). Trvá též na tom, že napadené

rozhodnutí je řádně odůvodněné, žalovaný se v něm dostatečně vypořádal se všemi námitkami žalobkyně uplatněnými v odvolání, je tedy zcela přezkoumatelné.

IV.

Posouzení věci soudem

50. Vzhledem k tomu, že k tomu, že žalobkyně ani žalovaný ve lhůtě dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu nevyjádřili nesouhlas s projednáním věci bez jednání, ač byli poučeni o tom, že v takovém případě se bude mít za to, že souhlas je udělen, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s.ř.s. o věci samé bez jednání.

51. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

A.

52. Soud neshledal důvodnými námitky žalobkyně o tom, že *„je sankcionován ze nesplnění neexistujících povinností*".

1.

53. Předně je vhodné uvést, že žalobkyně nebyla shledána odpovědnou pouze z přestupku podle § 24 odst. 7 písm. l) zákona o ochraně spotřebitele, nýbrž i z přestupku podle § 24 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, kterého se dopustila tím, že nesprávně účtovala jeden výrobek zakoupený do kontrolního nákupu: Fantasy Cabernet Sauvignon 1 l, EAN 4840342015753, jehož cena deklarovaná na cenovce s nápisem „AKCE" činila částku ve výši 99,90 Kč, přičemž byl účtován cenou ve výši 199,80 Kč, čímž došlo k rozdílu v účtování vyjádřeném finanční částkou +99,90 Kč v neprospěch spotřebitele. Jak uvedl žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí, *„nejzávažnějším přestupkem je vzhledem k výši způsobené finanční újmy přestupek podle ust. § 24 odst. 7 písm. a) ZOOS. K dalším přestupkům pak přihlíží v souladu s ust. § 40 písm. b) zákona o přestupcích jako k přitěžující okolnosti."* Odkázat lze odkázat na závěr, ke kterému dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 12. 2019, č.j. 9 As 164/2018-36, tedy, že *„v souladu se zásadou absorpce (tedy přísnější trest pohlcuje mírnější) je účelem společného řízení uložení pouze jedné pokuty, přičemž pro určení její výše se použije sazba pokuty za správní delikt nejpřísněji postižitelný"*.

54. Žalobkyně brojí pouze proti přestupku podle § 24 odst. 7 písm. l) zákona o ochraně spotřebitele.

55. Podle § 24 odst. 7 písm. l) zákona o ochraně spotřebitele se prodávající dopustí přestupku tím, že informaci o ceně nebo slevě z ceny poskytuje spotřebiteli v rozporu s § 12 nebo 12a, nebo neposkytne spotřebiteli informace v souladu s čl. 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008.

56. Podle § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele informace o slevě z ceny výrobku obsahuje informaci o nejnižší ceně výrobku, za kterou jej prodávající nabízel a prodával v době 30 dnů před poskytnutím slevy.

2.

57. Jak vyplývá z popisu jednotlivých žalobkyní vytýkaných skutků, příkladmo týkajícího se produktu *„Tchibo Barista espr. Zr. K. 1 kg, EAN 4046234928822*", bylo žalobkyni vytýkáno, že *„řádně neinformoval spotřebitele o nejnižší ceně výrobku nabízeného k prodeji ve slevě, za kterou ho jako prodávající nabízel a prodával v době 30 dnů před poskytnutím slevy, přičemž*

*v prodejní ceně 399,- Kč po slevě deklarované nápisem „- 44 % AKCE“, s uvedenou původní přeškrtnutou cenou před slevou 719,- Kč, správně měla být uvedena částka 379,00 Kč, na které měla být založena případná procentuální sleva”.*

58. Předmětná „*cenovka*” vypadala takto:

59. Prvoinstanční orgán v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí uvedl: „*Pro zajištění souladu s čl. 6a směrnice musí prodávající oznamující slevu z ceny identifikovat nejnižší cenu, kterou účtoval za příslušné zboží nebo zboží po dobu nejméně posledních 30 dnů před uplatněním slevy z ceny. Tato nejnižší cena zahrnuje jakoukoliv předchozí cenu „po slevě“ během tohoto období. Při identifikaci nejnižší ceny není podstatné, zda se výrobek za určitou cenu skutečně prodal, postačuje, že byl za danou cenu prodávajícím nabízen. Sleva z ceny musí být prezentována s použitím uvedené „předchozí“ ceny jako ceny referenční, a rovněž jakákoliv uvedená procentuální sleva z ceny musí být založena na „předchozí“ ceně stanovené v souladu s čl. 6a směrnice. Článek 6a směrnice sice nebrání prodávajícímu uvádět při oznámení slevy ceny jiné referenční ceny, ale tyto jiné referenční ceny musí být řádně vysvětleny a musí být uvedeny způsobem, který nebude pro spotřebitele matoucí, nebude snižovat jeho pozornost, pokud jde o nejnižší cenu (srov. Sdělení Komise - Pokyny k výkladu a uplatňování článku 6a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES o ochraně spotřebitele při označování cen výrobků nabízených spotřebiteli, CELEX: 52021XC1229(06), dále jen „pokyny“). Spotřebitel tak předpokládá, že u výrobku je uvedena aktuálně platná nabídková cena a pokud mu je oznamována sleva, tak je dále uvedena pravdivě nejnižší cena v době 30 dnů před slevou. Může též očekávat, že výše slevy bude odvozena z této nejnižší ceny, nikoli z ceny „běžn“é, „původní“ apod. Jedná se přitom o eurokonformní výklad citovaného ustanovení, který vyplývá z pokynů Komise EU. Jakákoli další referenční cena uvedená navíc, spotřebitel s takovou jinou cenou nemusí být seznámen. Pokud jsou nějaké další referenční ceny uváděny, musí být uváděny pouze jako doplňkové, tak aby nemohly spotřebitele mást. Zjištěnou praxí obviněné je ovšem ve většině případů, že údaj o nejnižší ceně před slevou není spotřebiteli k dispozici nebo je záměrně posunut do pozadí, a je proto snadno přehlédnutelný (v některých případech je přitom údaj dokonce uveden nepravdivě). Procentuální vyčíslení slevy podle tohoto údaje je přitom nulové, popřípadě kladné, a je tedy zřejmé, že „žádná sleva poskytnuta fakticky není“, ani nebyl výrobek v deklarované slevě prodán dokonce za cenu vyšší. Zvýrazněna je naopak jiná referenční cena („běžná“ cena), ze které je navíc chybně odvozena procentuální výše slevy. Tato zvýrazněná jiná*

*referenční cena přitom obviněné není nikterak vysvětlena a je objektivně schopna způsobit obtíže spotřebitele ve vztahu k chování, které je slevou nebo její výší zamýšleno spotřebitelem. Správní orgán proto zásadně nemůže souhlasit s obviněnou, která považuje i výše uvedený způsob slevového označení za soulad s platnou právní úpravou a naplňující požadavky jasnosti výslovně, když toto absentuje."*

60. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl: „*Odvolatel tedy požadavky platné právní úpravy nenaplnil. Na cenovkách uvedl jinou referenční cenu a z této odvodil procentuální vyjádření slevy. Tuto jinou referenční cenu na cenovce nikterak nevysvětlil a především ji uvedl způsobem, který snižoval pozornost spotřebitele, pokud jde o nejnižší cenu. Spotřebitel se mohl domnívat, že tato jiná referenční cena je nejnižší cenou a mohl tak poskytovanou slevu vnímat jako výhodnější, než ve skutečnosti byla. V případě některých výrobků se navíc o slevu ani nejednalo, neboť nejnižší cena byla nižší než uváděná aktuální platná nabídková cena. Takovou situaci nelze akceptovat, a to ani v případech, že nejnižší cena na cenovkách byla uvedena. Nejnižší cena totiž byla napsána při samém spodním okraji cenovky, a to drobným písmem. Pozornost spotřebitele upoutala především aktuální nabídková cena, která byla na cenovkách uvedena nejvýrazněji. Dalším výrazným údajem bylo slovo „AKCE". Spotřebitel byl dále přitahován přeškrtnutou cenou, kterou odvolatel v odvolání vysvětluje jako cenu „původní", „běžnou"; a dále údajem o procentuálním vyjádření slevy, které bylo odvozeno od přeškrtnuté ceny. Takové informování spotřebitele o nejnižší ceně bezesporu nenaplňuje požadavky ust. § 12a odst. 1 ZOS."*

3.

61. Pro posouzení věci je podstatné, zda žalobkyně splnila či nesplnila povinnost podle § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele.

62. Ustanovení § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele stanoví, že při informování o snížení ceny výrobku (oznámení o slevě) je prodávající povinen uvést informaci o nejnižší ceně, za kterou výrobek nabízel a prodával v období 30 dnů před poskytnutím slevy. Toto ustanovení bylo přijato v návaznosti na transpozici čl. 6a směrnice 98/6/ES, která byla do českého práva implementována v rámci tzv. Omnibus směrnice (směrnice 2019/2161), jež má za cíl posílení ochrany spotřebitele a transparentnosti v oblasti uvádění slev.

63. Provedená novelizace byla reakcí na běžně se vyskytující jev tzv. falešných slev. Obchodníci často nejprve cenu zvýšili a poté deklarovali slevu na původní úroveň, čímž klamali spotřebitele, nebo uváděli slevy z cen, které v praxi nikdy nebyly uplatňovány či byly uplatňovány jen po extrémně krátkou dobu. Směrnice 2019/2161 a jí zavedený čl. 6a směrnice 98/6/ES reagují na tuto praxi zavedením minimálních standardů transparentnosti, přičemž členské státy musí zajistit, aby spotřebitel měl k dispozici skutečnou, reálnou referenční cenu, z níž je sleva počítána.

64. Gramatické znění § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele je poměrně jednoznačné. Prodávající, který oznamuje slevu, musí uvést nejnižší cenu uplatněnou v předchozích 30 dnech. Pojem „*nejnižší cena*" je jasný, je to cena, za niž byl výrobek v posledních 30 dnech reálně nabízen a prodáván. Nestačí tedy uvádět jakoukoli cenu, kterou si obchodník zvolí jako „*původní*". Zákon předpokládá jasnou historickou referenci cenové hladiny.

65. Pokud se soud zaměří na posouzení cíle a smyslu právní úpravy, má za to, že účelem § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele je zaprvé transparentnost. Spotřebitel má

jasnou představu o tom, z jaké cenové hladiny byla sleva skutečně poskytnuta. Místo klamání marketingovými triky se spotřebitel dozví, zda je sleva opravdová. Zadruhé, prevence zneužití. Ustanovení zabraňuje obchodníkům zneužívat informační asymetrii, kdy spotřebitel nezná cenovou historii a mohl by být oklamán zdánlivou slevou, jež je však počítána z fiktivního či krátkodobě uměle zvýšeného cenového základu. Zatřetí, důvěra v trh. Dodržování pravidel vytváří důvěru spotřebitelů v trh, což dlouhodobě prospívá férové hospodářské soutěži i reputaci obchodníka.

66. Z teleologického hlediska je tudíž klíčové, aby spotřebitel reálně chápal, kolik mohl dříve za zboží zaplatit a kolik stojí nyní. Jakékoli jednání, které tento cíl maří, například uvedením nerealistické původní ceny nebo její skrývání před zákazníkem, která nebyla nejnižší za posledních 30 dní, přímo popírá účel a smysl dotyčného ustanovení.

67. Ustanovení § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele se nachází v zákoně o ochraně spotřebitele, tedy v předpisu, jehož primárním účelem je posílení postavení spotřebitele jakožto slabší strany smluvního vztahu. V tomto kontextu systémový výklad posiluje teleologické závěry. Spotřebitel musí být chráněn proti nekalým praktikám, jejichž podstatou je uvádění zavádějících informací o ceně.

68. Ve vazbě na unijní právní úpravu je nutno připomenout, že výklad musí být v souladu s cíli směrnice 2019/2161 a čl. 6a směrnice 98/6/ES. Soudní dvůr Evropské unie ve své judikatuře týkající se ochrany spotřebitele a transparentnosti zdůrazňuje tzv. teleologickou metodu výkladu, kdy důraz leží na dosažení účelu harmonizace spotřebitelského práva – zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitele a odstranit klamavé praktiky z vnitřního trhu.

69. Při ochraně spotřebitele se často pracuje s konceptem „*průměrného spotřebitele*“, který je dostatečně pozorný, informovaný a opatrný, avšak stále zranitelný vůči klamavým informacím. Průměrný spotřebitel je kritérium, které se v evropském spotřebitelském právu objevuje dlouhodobě. Pokud zákon stanoví povinnost uvést nejnižší cenu za 30 dní před slevou, je to proto, že průměrný spotřebitel sám nemůže tuto informaci spolehlivě zjistit a je odkázán na seriózност prodejce. Pokud by prodejce neuváděl tuto informaci správně nebo ji skrýval, uvede tak průměrného spotřebitele v omyl a tím ohrozí zájem, který právní předpis chrání.

70. Z pohledu průměrného spotřebitele je klíčové, že informace o slevě má být srozumitelná, transparentní a věrohodná. Právě proto zákon výslovně upravuje povinnost srovnání s nejnižší cenou v posledních 30 dnech. Průměrný spotřebitel nemá detailní přehled o historických cenách a spolehne se na to, co mu prodejce prezentuje. Cílem je, že průměrný spotřebitel pozná, že sleva je reálná, a dokáže na jejím základě rozumně a objektivně posoudit výhodnost nákupu. Jakýkoli postup, kdy by prodejce namísto nejnižší ceny v uplynulých 30 dnech uváděl jinou, vyšší a pro spotřebitele více zavádějící cenu, by byl v rozporu s teleologickým a účelovým smyslem ustanovení a ohrozil by dosažení sledovaných cílů, tj. pravdivé, srozumitelné a objektivní informování spotřebitele o skutečné výhodnosti nabízené slevy.

4.

71. Soud má ve shodě se správními orgány za to, že se žalobkyně dopustila porušení ustanovení § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele.

72. Jak vyplývá z předmětné cenovky, nejvýraznější údaj je „399,-“, druhým údaj „AKCE”, třetí, a to vzhledem k černému pozadí a velikosti písma, údaj „-44%”, čtvrtý údaj

přeškrtnutých „719", pátý údaj „TCHIBO BARISTA ESPR. ZR.K. 1 KG", šestý údaj čárový kód s čísly nad ním i pod ním, sedmý, z jeho pozice nad zbylými údaji, údaj „1 kg = 399,00 Kč", osmý údaj, z důvodu černé plochy mezi prostým textem, „černý trojúhelník směřující svým hrotem dolů", devátý, z důvodu čtení z leva do prava při stejné velikosti zbylého textu, údaj „Nejvýhodnější cena za posl. 30 dní:", desátý údaj „379,00" a jedenáctý, díky uvedení v závorce, údaj „+6%".

73. Předně je nezbytné uvést, že z obsahu cenovky jednoznačně vyplývá, že se jedná o informaci o slevě z ceny výrobku. Nikoli však o slevě ve výši 44%, nýbrž o slevě v záporné hodnotě 6%. Touto zápornou slevou nedošlo ke snížení ceny nejnižší ceny výroku, za kterou jej prodávající nabízel a prodával v době 30 dnů před poskytnutím slevy, nýbrž k jejímu navýšení o 6%.

74. Vyplývá tato skutečnost průměrnému spotřebiteli z předmětné cenovky jasně a srozumitelně? Soud má za to, že nikoli. Cenovka uvádí jako „*původní*" a přeškrtnutou částku 719 Kč, z níž je deklarována sleva na 399 Kč, tj. pokles o 44 %. Nicméně ve spodní části téhož cenového štítku je uvedeno, že nejnižší cena za posledních 30 dnů byla 379 Kč, tedy nižší, než aktuálně nabízená cena po „*slevě*". To znamená, že oněch 719 Kč nebylo v dotčeném 30 denním období nejnižší skutečně účtovanou cenou, nýbrž cenou vyšší, od které je sleva kalkulována. Spotřebitel je tak uváděn v omyl, jelikož mu je předkládána informace o slevě z částky, která neodráží reálný cenový vývoj v zákonem požadovaném období. V důsledku toho nejsou splněny požadavky § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, neboť tato norma vyžaduje, aby se sleva vztahovala k nejnižší ceně za posledních 30 dnů.

75. Z pohledu průměrného spotřebitele je cenovka vizuálně strukturována tak, aby na první pohled přitáhla pozornost k údajnému cenovému zvýhodnění. Spotřebitel, v důvěře ve férové jednání prodejce neporušujícího zákonné povinnosti, vnímá především základní vizuální prvky. Krom názvu výrobku vnímá výrazně přeškrtnutou cenu „719,-" v horní části cedulky, která tradičně znamená původní nebo předchozí cenu. Spotřebitel okamžitě vnímá, že jde o „*dražší*" výchozí cenu, z níž je nyní poskytována sleva. Černý obdélník s údajem „-44%" jasně informuje o procentuální výši slevy z prezentované původní ceny. Průměrný spotřebitel z toho usuzuje, že jde o výrazné zlevnění oproti původní ceně 719 Kč. Nejvýraznějším údajem je nyní cena 399 Kč, doplněná o nápis „AKCE". To působí na spotřebitele jako současná výhodná nabídka. Spotřebitel tak získává dojem, že momentálně činí dobrou koupi, neboť cena spadla o více než 300 Kč. To průměrnému spotřebiteli obvykle postačí k tomu, aby se již nezajímal o další prodejcem graficky schváleně upozaděné údaje.

76. Teprve extrémně pozorný spotřebitel, například ten, který důvěru ve férové jednání prodejce nemá, se dostane až k z vizuálního hlediska k desátému údaji obsahujícímu text „Nejvýhodnější cena za posl. 30dní:". Zde však znovu nalézá „černý trojúhelník směřující svým hrotem dolů", který z pohledu hodnocení cenových údajů neznamená nic jiného než opět symbol snížení ceny. Tedy, má naznačovat, že i „Nejvýhodnější cena za posl. 30dní:" je nižší. Teprve ten spotřebitel, který pomyslně překročí i černý trojúhelník, dostane se k údaji 379,00 (+6%)". Tedy spotřebitel si tuto informaci může všimnout až při velice podrobném zkoumání. Tato informace naznačuje, že nejnižší cena v uplynulém 30 denním období byla 379 Kč, což je méně než aktuálně prezentovaných 399 Kč. Zákazník tedy může být zmaten, proč je nyní deklarována sleva, když ještě nedávno byla káva levnější než teď. Hodnota „(+6%)" pak naznačuje, že současná cena (399 Kč) je o 6 % vyšší než ta

nejvýhodnější předchozí cena (379 Kč). To může vyvolat vnitřní rozpor, kdy na jedné straně je uváděná sleva vůči 719 Kč, na druhé straně přiznání, že byla v poslední době i nižší cena než ta „akční“ současná.

77. Celkově tedy průměrný spotřebitel na první pohled vidí deklarovanou výraznou slevu (z 719 Kč na 399 Kč, tedy -44 %), což vytváří dojem výhodného nákupu. Avšak při bližším pohledu na detailní údaje na cenovce (zejména na informaci o nejvýhodnější ceně v uplynulých 30 dnech: 379 Kč) může spotřebitel zaznamenat nesoulad. Produkt byl v nedávné minulosti levnější než nyní, a to i přesto, že se aktuální stav prezentuje jako zvýhodněná „akce“. Tento nesoulad může vést ke zmatku nebo nedůvěře, i pokud si extrémně pozorný spotřebitel dané informace vyhodnotí pečlivě. Pokud se ale spolehne primárně na velká a výrazná čísla a slova „AKCE“,zůstane u prvního dojmu, tedy že jde o „*skvělou slevu*“.

78. Je tedy nezbytné uzavřít, že došlo k porušení porušení § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele. Uvedené ustanovení ukládá povinnost při oznámení o snížení ceny zřetelně uvést i nejnižší cenu, za kterou byl daný výrobek nabízen a prodáván v období 30 dnů před slevou, a sleva z této nejnižší ceny musí být zřetelně určena. Cenovka prezentuje „*slevu*“ z částky 719 Kč na 399 Kč, avšak zároveň je na ní uvedeno, že nejnižší cena v předchozím 30 denní období byla 379 Kč, tedy nižší než aktuální „*zlevněná*“ cena. Spotřebiteli je tak v rozporu se zákonem naznačováno, že dochází k výraznému zlevnění, přestože v nedávné době byl produkt k dispozici za cenu výhodnější než ta, která je nyní označena jako akční. Tato diskrepance mezi prezentovanou „*slevou*“ a skutečnou historicky nejnižší cenou jednoznačně podkopává účel § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, tedy zajistit, aby spotřebitel nebyl uváděn v omyl a měl pravdivou referenční cenu. Jelikož zde není sleva prezentována vůči reálně nejnižší ceně z posledních 30 dnů, ale vůči vyšší, uměle zdůrazněné „*původní*“ ceně, dochází tím k porušení tohoto zákonného požadavku. Jedná se tedy o praktiku porušující zmíněné ustanovení zákona o ochraně spotřebitele.

79. Ze shora uvedených důvodů soud nemohl shledat námitky žalobkyně důvodnými, neboť tento se jimi omezil pouze na povrchní formální výklad zákona, navíc zcela bez přihlédnutí ke skutečnému obsahu předmětných cenovek. Z napadeného rozhodnutí jsou zřejmé, k jakým závěrům žalovaný dospěl, přičemž jsou současně dostačující, tudíž napadené rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné.

B.

80. Soud neshledal důvodnými námitky žalobkyně o tom, že „*jednání nemůže být přestupkem, protože nebyla naplněna formální stránka přestupku*“.

81. Odkazem na shora uvedené závěry, je jednoznačné, že žalobkyně porušila § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele. Znak „*protiprávnosti*“ neabsentuje. Formální stránka přestupku proto naplněna byla.

C.

82. Soud neshledal důvodnými námitky žalobkyně o tom, že „*jednání nemůže být přestupkem, protože nebyla naplněna materiální stránka přestupku*“.

83. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 8. 2022, čj. 10 As 410/2021-37, uvedl: „*Obecně lze vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, „naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či*

*ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek." (rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS, tehdy ještě ve vztahu ke staré právní úpravě zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích; obdobně ve vztahu k novému zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2020, čj. 9 As 173/2020-32, č. 4093/2020 Sb. NSS, body 57 až 58). V obvyklých situacích tedy bude materiální stránka přestupku dána, jen ve výjimečných a zvláštních situacích dána nebude. To platí tím spíše u přestupků ohrožovacích, o který jde též v nynější věci (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2016, čj. 6 As 187/2016-23, bod 20)."*

84. Žalovaný k obdobné odvolací námitce v odůvodnění krom jiného uvedl: *„V tomto případě se však nejedná o takovou situaci, kdy by byly dány okolnosti, které vylučují, aby vytýkaným jednáním byly porušeny nebo ohroženy právem chráněné zájmy společnosti. Spotřebitel nebyl řádně informován o nejnižší ceně, jak je vyžadováno ust. § 12a odst. 1 písm. a) ZOS. Mohl se domnívat, že poskytovaná sleva je výhodnější, než ve skutečnosti byla. To je zvláště patrné v případech, kdy se o slevu ve skutečnosti vůbec nejednalo, neboť nejnižší cena byla nižší než uváděná aktuální platná nabídková cena, přestože odvolatel informoval spotřebitele o slevě z ceny. Šlo např. o výrobek Tchibo Barista espr. Zr. K. 1 l, EAN: 4046234928822 (zjištění ze dne 27. 3. 2023 z provozovny odvolatele na adrese Gerská 2004/2, 323 00 Plzeň – Bolevec), u kterého odvolatel na cenovce uváděl aktuální prodejní cenu 399,- Kč, slovo „AKCE", údaj o slevě ve výši 44 %, přeškrtnutou cenu 719,- Kč a drobným písmem při samém spodním okraji cenovky nejnižší cenu 379,- Kč (skutečně se jednalo o nejnižší cenu v rozhodném období 30 dnů před poskytnutím slevy). V případě tří výrobků navíc ani nejnižší cena uváděná na cenovkách neodpovídala skutečné nejnižší ceně (zjištění ze dne 30. 3. 2023 z provozovny odvolatele na adrese náměstí Míru 101, 344 01 Domažlice – Město; a ze dne 4. 4. 2023 z provozovny odvolatele na adrese T. G. Masaryka 23, 342 01 Sušice – Sušice I). Pochybení odvolatele tedy nejsou natolik bagatelní, že by nedošlo k naplnění materiální stránky příslušného přestupku."*

85. Soud se s tímto hodnocením žalovaného ztotožňuje, neboť nemá za to, že by zde byly takové další významné okolnosti, které by vylučovaly, aby jednáním žalobkyně byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, pro které by nedošlo k naplnění materiálního znaku přestupku.

86. Žalobkyní tvrzená skutečnost, že *„sami spotřebitelé informaci o nejnižší ceně nepovažují za podstatnou"* nevypovídá nic o tom, zda žalobkyni vytýkané jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku. Je pouze polemikou se smyslem v evropském kontextu přijaté právní úpravy nikoli tvrzením o tom, že by zde byly takové další významné okolnosti, které by vylučovaly, aby jednáním žalobkyně byl ustanovením § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele porušen nebo ohrožen zákonem chráněný zájem společnosti. Pravdivým není ani tvrzení žalobkyně o tom, že se správní orgány nedostatečně vypořádaly s průzkumem veřejného mínění předloženým žalobkyní. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl: *„Odvolatel dále namítá, že předmětná cenová komunikace je u něj zavedená a že ze zákaznického výzkumu vyplynulo, že za nejméně důležitou informaci jeho respondenti označili nejnižší cenu. Odvolací orgán poznamenává, že pokud jde o zavedenost cenové komunikace, není s ohledem na zavedení*

*povinnosti podle ust. § 12a ZOS až s účinností od 6. 1. 2023, tento argument případný. Rovněž nelze souhlasit s tvrzením odvolatele, že by spotřebitelé údaj o nejnižší ceně vnímali jako nadbytečný. Podání spotřebitelů, která správní orgán ve vztahu k činnosti odvolatele obdržel, se týkala i nesprávného informování o slevě z ceny (viz níže). Pokud odvolatel používal cenovky v takové podobě, v jaké byly zjištěny při kontrolách, na které navazuje toto správní řízení, je zřejmé, že si spotřebitelé nejnižší ceny ani nevšimnou. Na rozdíl od ceny přeškrtnuté a z odvozeného procentuálního vyjádření slevy ji navíc nebudou považovat za údaj, který odvolatel považuje za důležitý a kterým mínil naplnit požadavky právní úpravy."* Je tedy zřejmé, že se správní orgány dostatečně vypořádaly s průzkumem veřejného mínění předloženým žalobkyní, když ani v něm nenalezly důvod pro nenaplnění materiální stránky přestupku. Takový důvod v něm objektivně není, neboť mínění vzorku spotřebitelů při jasném výkladu zákona výklad zákona ovlivnit nemůže.

87. K otázce nedostatečnosti údajů na „*cenovce*" se soud vyjádřil již shora, tudíž nelze shledat důvodnou ani námitku žalobkyně o tom, že se spotřebitelům dostalo veškerých informací požadovaných právními předpisy. To samé platí pro tvrzení žalobkyně o srozumitelnosti cenové komunikace pro spotřebitele. Skutečnost, zda si u žalobkyně zákazníci stěžovali či nestěžovali, také nevypovídá nic o naplnění materiální stránce přestupku.

D.

88. Soud neshledal důvodnými námitky žalobkyně o tom, že „*i pokud by jednání bylo přestupkem, žalobkyně by byla odpovědnosti za přestupek zproštěna*".

89. Podle § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.

90. Žalobkyně v žalobě neuvedla žádnou skutečnost, ve které by bylo možné spatřovat, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. Tomu, aby postupovala v souladu s § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, nebránilo nic. Byla to jen žalobkyně, kdo formulovala údaje na „*cenovkách*" způsobem jakým je formulovala. Nic jí nebránilo v tom, aby je formulovala správně. Tvrzené *„aktivní poptávání odpovědí na výkladové nejasnosti, účast na odborných debatách i kulatých stolech, nastavení komunikace podle svého nejlepšího vědomí či že změna zákona nabyla účinnosti měsíc po vyhlášení ve Sbírce zákonů"* není možné považovat za vynaložení veškerého úsilí ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, neboť žádná z tvrzených skutečností nemohla vést a nevedla žalobkyni ke splnění povinnosti podle § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele. Žalobkyně mohla a měla svoji povinnost splnit bez ohledu na tyto skutečnosti.

91. E.

92. Soud neshledal důvodnými námitky žalobkyně o tom, že „*i pokud by jednání bylo přestupkem, jedná se o trvající přestupek*".

93. Jak vyplývá ze žaloby, žalobkyně důvodnost této námitky opřela o skutkový závěr, že *„po účinnosti novely ZOS zavádějící povinnost dle § 12a zvolil určitou formu cenové komunikace co se týče umístění a velikosti zobrazení Nejnižší ceny a Běžné ceny, tuto cenovou komunikaci žalobce nastavil a udržoval ve všech svých provozovnách a ohledně veškerého svého sortimentu stejně a tuto cenovou komunikaci pak nijak neobnovoval ani neměnil*".

94. Nic takového však prokázáno nebylo ani nebylo žalobkynivytýkáno. Námitka žalobkyně je tedy ryze akademické povahy a nemá vůbec žádný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobkyně ostatně ani neuvedla, jakým způsobem by měla být tvrzeným ovlivněna zákonnost napadeného rozhodnutí.

95. Dlužno doplnit, že v případě, pokud by byl předmětný přestupek posuzován jako přestupek trvající, bylo by nutné, pokud by byly prokázány skutkové okolnosti tvrzené žalobkyní, které však prokázány nebyly, vycházet z ustanovení § 38 zákona o přestupcích a řízení o nich, který upravuje povahu a závažnost přestupku. Podle § 38 písm. f) zákona o přestupcích a řízení o nich, je povaha a závažnost přestupku je dána zejména délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele. Žalobkyně se tedy svojí námitkou dovolávala přísnějšího posouzení povahy a závažnosti přestupku, která by svědčila nikoli v její prospěch, nýbrž v její neprospěch.

F.

96. Soud neshledal důvodnými námitky žalobkyně o tom, že *„i pokud by žalobkyně nebyla zproštěna odpovědnosti za přestupek, uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká"*.

97. Podle § 78 odst. 2 s.ř.s. rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

98. Z právě citovaného ustanovení vyplývá, že soud může snížit uložený trest pouze tehdy, pokud byl uložen *„ve zjevně nepřiměřené výši"*. Pokud se tedy žalobkyně po soudu domáhala, aby *„nepřiměřenou"* pokutu snížil, nemohl soud jeho návrhu vyhovět, neboť soud může snížit pouze pok*utu „zjevně nepřiměřenou"*.

99. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 200 000 Kč, přičemž podle § 24 odst. 19 písm. e) zákona o ochraně spotřebitele bylo lze pokutu uložit až do výše 5 000 000 Kč. Pokuta tedy byla uložena ve výši 4 % z maximální výše pokuty. Již z tohoto důvodu nelze považovat pokutu za zjevně nepřiměřenou.

100. Pokud jde o odůvodnění výše pokuty, prvoinstanční orgán se jí podrobně zabýval na stranách 18 až 20 odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, žalovaný pak na stranách 15 až 18 odůvodnění napadeného rozhodnutí, přičemž správní orgány při stanovení výše sankce zohlednily všechna zákonem stanovená kritéria, jejich úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, přičemž správní orgán nevybočily z mezí správního uvážení ani jej nezneužily.

101. Žalobkyně spatřovala nepřiměřenost pokuty v tom, že *„je nejednoznačné, zda závazné právní předpisy skutečně ukládají povinnosti, za jejichž nesplnění žalovaný žalobkyni sankcionuje (blíže viz část 1 výše)"* a že *„cenová komunikace žalobkyně není způsobilá klamat spotřebitele (blíže viz odst. 1.21 a násl. výše)"*. Jak uvedeno shora, žádná z těchto námitek nebyla soudem shledána důvodnými, proto tvrzené skutečnosti nemohou mít vliv na výši pokuty.

102. Žalobkyně dále spatřovala nepřiměřenost pokuty v tom, že *„žalovaný neposkytl žalobkyni potřebnou součinnost k přenastavení cenové komunikace s ohledem na nově zavedenou*

*povinnost uvádět informace o Nejnižší ceně (blíže viz odst. 4.3 a násl. výše).*" Ani tyto žalobkyní odkazované námitky nebyly, jak uvedeno shora, soudem shledány důvodnými. Žalovaný nebyl povinen poskytovat žalobkyni tvrzenou součinnost, a proto tvrzené nemohlo mít vliv na výši pokuty.

103. Žalobkyně dále spatřovala nepřiměřenost pokuty v tom, že *„povinnost uvádět informace o Nejnižší ceně byla do právního řádu zavedena s nepřiměřeně krátkou legisvakanční lhůtou (blíže viz odst. 4.4 výše).”* Ani tato námitka není důvodná, neboť k této skutečnosti bylo žalovaným přihlédnuto jako k polehčující okolnosti. Žalovaný na straně 16 odůvodnění napadeného rozhodnutí výslovně uvedl: *„Polehčující okolnost pak byla shledána v tom, že ust. § 12a ZOS bylo do právního řádu zařazeno až ode dne 6. 1. 2023, v době kontrol se tak jednalo o relativně novou povinnost”.*

104. Žalobkyně dále spatřovala nepřiměřenost pokuty v tom, že *„žalovaný též jako přitěžující okolnost hodnotí to, že údajné porušení § 12a ZOS bylo zjištěno při pěti kontrolách. Tuto skutečnost však nelze klást k tíži žalobce.”* Ani tato námitka není důvodná, neboť žalobkyně necituje z odůvodnění napadeného rozhodnutí přesně. Žalovaný na straně 16 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl: *„Ve vztahu k porušení ust. 12a ZOS je třeba jako přitěžující okolnost hodnotit, že toto porušení bylo zjištěno při pěti kontrolách ve vztahu k celkem 19 druhům výrobků”.* Z obsahu této vyplývá, že ač bylo zmíněno pět kontrol, podstatným bylo porušení předmětného ustanovení ve vztahu k 19 druhům výrobků.

105. Nedůvodnou je i námitka žalobkyně týkající se *„cenové komunikace”.* Žalobkyně nemohla jednat v dobré víře, že postupuje zcela v souladu s právními předpisy, neboť právní úprava je jasná a srozumitelná a žalobkyně ani netvrdil, že byla ve svém nesprávném přesvědčení kýmkoli relevantním utvrzena. Žalovaný nezaujal žádný extenzivní výklad ani bez jakéhokoli podkladu nedovozoval dodatečnou povinnost žalobkyně. Žalovaný také nehodnotil *„centrální nastavení cenové komunikace”* jako přitěžující okolnost.

G.

106. Soud neshledal důvodnými námitky žalobkyně o tom, že *„žalovaný nepřihlédl k průzkumu veřejného mínění, který předložila žalobkyně”.*

107. Jak již bylo uvedeno shora, žalovaný se vypořádal s žalobkyní předloženým průzkumem veřejného mínění.

108. Pokud jde o odkaz žalobce na rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 7. 1998 ve věci C-210/96, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2022, č.j. 6 As 186/2021-28, oběma rozhodnutím je společné, že vychází z toho, že *„pokud soudy členských států nejsou schopny bez důvodných pochybností posoudit, zda je konkrétní obchodní praktika podnikatele nekalá, je vhodné, aby byl vypracován znalecký posudek nebo proveden průzkum veřejného mínění týkající se vnímání dané obchodní praktiky mezi spotřebiteli.”* To však nebyl případ nyní souzené věci, kdy bylo možné bez důvodných pochybností posoudit, zda žalobkyně porušila nebo neporušila předmětné ustanovení. Průzkum veřejného mírnění tak nemohl nic pro rozhodnutí věci přinést.

H.

109. Soud neshledal důvodnými námitky žalobkyněo tom, že *„řízení bylo stiženo procesními vadami”.*

110. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 12. 2019, čj. 9 As 164/2018-36, uvedl:

111. *„Jádrem sporu je tedy otázka, zda vada řízení spočívající v nevedení společného řízení za současného uložení sankce v rozporu se zásadou absorpce je důvodem pro zrušení všech správních rozhodnutí o sbíhajících se deliktech (zde správních rozhodnutích vydaných v prvním i druhém řízení), anebo jen správních rozhodnutích o těch ze sbíhajících se deliktů, o nichž bylo rozhodnuto později (zde správní rozhodnutí vydané ve druhém řízení).*

112. *V souladu se zásadou absorpce (tedy přísnější trest pohlcuje mírnější) je účelem společného řízení uložení pouze jedné pokuty, přičemž pro určení její výše se použije sazba pokuty za správní delikt nejpřísněji postižitelný (§ 125g odst. 3 zákona o silničním provozu; srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, čj. 6 As 57/2004-54, č. 772/2006 Sb. NSS). Zákonná úprava je však neúplná, jelikož (vedle jiného) neřeší, jak postupovat, není-li z jakýchkoli důvodů společné řízení vedeno. Judikatura Nejvyššího správního soudu v této souvislosti dospěla k závěru, že se při správním trestání přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů (viz citovaný rozsudek čj. 1 As 28/2009-62, odstavec 28, a tam citovaná judikatura; srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, čj. 2 As 426/2017-62, odstavce 22 až 31). V souladu s nimi nesmí být pachateli trestného činu ani ku prospěchu, ani na újmu, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo, proto není pro trestání souběhu trestných činů bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, nýbrž použití absorpční zásady (viz citovaný rozsudek čj. 1 As 28/2009-62, odstavec 31).*

113. *Spojitost vedení společného řízení a nutnosti aplikace absorpční zásady je tedy i pro oblast správního trestání poměrně volná, společné řízení je „pouhou procesní cestou, která mimo jiné může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o možnost jedinou" (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2017, čj. 6 As 116/2017-53, odstavec 11). Pokud by proto z navazujících správních rozhodnutí o sbíhajících se správních deliktech bylo uplatnění absorpční zásady patrné, nelze nevedení společného řízení považovat za vadu řízení, která má vliv na zákonnost správního rozhodnutí. Navzdory tomu, že pro nedostatečný právní základ nelze zrušit předcházející správní rozhodnutí a uložit souhrnný trest, není důvod, proč by správní orgán neměl při ukládání následné sankce přihlížet k sankcím uloženým dříve za sbíhající se správní delikty (srov. citovaný rozsudek čj. 1 As 28/2009-62, odstavec 32).*

114. *Důsledkem popsaných závěrů je rovněž to, že v pořadí první rozhodnutí o jednom z více sbíhajících se správních deliktů nelze zrušit pouze pro vadu řízení spočívající v nevedení společného řízení, jež by měla za následek porušení absorpční zásady. Tímto rozhodnutím nemůže být při trestání prvního z více sbíhajících se správních deliktů tato zásada porušena, proto nevedení společného řízení (jež by umožnilo princip absorpce naplnit) nemůže být vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí. Je třeba bezpodmínečně trvat na aplikaci zásady absorpce, nikoli na vedení společného řízení, přičemž i bez vedení společného řízení lze naplnění zásady absorpce docílit. Až v pořadí druhým (popř. dalším) správním rozhodnutím o jiném z více sbíhajících se správních deliktů by správní orgán mohl absorpční zásadu porušit, a to tehdy nepřihlížel-li by k sankcím uloženým dříve za sbíhající se správní delikty. V této souvislosti není rozhodné, kdy byl ten či onen z více sbíhajících se správních deliktů spáchán nebo kdy o něm bylo zahájeno správní řízení, nýbrž okamžik, kdy o něm bylo rozhodnuto."*

115. Soud se se závěry, ke který dospěl Nejvyšší správní soud, ztotožňuje. Vedení samostatných řízení není procesní vadou, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Vydáním prvního rozhodnutí ve věci, nemůže dojít k porušení absorpční zásady.

CH.

116. Soud neshledal důvodnými námitky žalobkyně o tom, že „*rozhodnutí není dostatečně odůvodněno a je proto nepřezkoumatelné*".

117. Soud neshledal žádnou z žalobkyní odkazovaných námitek důvodnou, přičemž v přezkumu těchto námitek soudu nebránil obsah napadeného ani prvoinstančního rozhodnutí. Správní rozhodnutí tak nelze shledat nepřezkoumatelnými.

I.

118. Soud má za to, ostatně ve shodě se žalobcem, že § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele odpovídá znění čl. 6s Směrnice. Při projednání věci nevyvstala otázka výkladu unijního práva, jejíž nutnost vyřešení by byla nezbytná k posouzení věci, a rptoto soud neshledal důvod pro to, aby předložil předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Prostý fakt možnosti či nemožnosti uvádění jiné referenční hodnoty pro posouzení věci, jak vyplývá ze závěrů soudu, podstatným nebyl. Za tím účelem nebylo třeba provádět ani žádné dokazování.

V.

Rozhodnutí soudu

119. Soud neshledal žádný z žalobkyní uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl, neboť není důvodná.

VI.

Odůvodnění neprovedení důkazů

120. Soud neprovedl žádný z žalobkyní navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žaloby.

VII.

Náklady řízení

121. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Jelikož žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**Poučení:**

**Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.**

Plzeň 15. listopadu 2024

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.