



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra, soudce Milana Podhrázkého a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **Albert Česká republika, s.r.o.**, se sídlem Radlická 520/117, Praha 5, zastoupen Mgr. Vojtěchem Faltusem, advokátem se sídlem Jungmannova 26/15, Praha 1, proti žalované: **Česká obchodní inspekce**, se sídlem Gorazdova 1969/24, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 2. 2025, č. j. 25 Ad 5/2024-48,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 2. 2025, č. j. 25 Ad 5/2024-48, **se zrušuje** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 13. 2. 2024, č. j. ČOI 20999/24/O100/Dvo/Št, k odvolání žalobce změnila rozhodnutí České obchodní inspekce, Inspektorátu Olomouckého a Moravskoslezského ze dne 9. 11. 2023, č. j. ČOI 140311/23/3100/R 0507/Vit, kterým byl žalobce uznán vinným z přestupků podle § 24 odst. 7 písm. l) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), tak, že snížila uloženou úhrnnou pokutu ve výši 470 000 Kč na částku ve výši 350 000 Kč, a ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdila.

II.

[2] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, který rozsudkem ze dne 27. 2. 2025, č. j. 25 Ad 5/2024-48, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud shledal pochybení žalované v tom, že neuplatnila absorpční zásadu při ukládání správního trestu ve vztahu k obdobným porušením právní povinnosti podle § 12a zákona o ochraně spotřebitele, na která odkazoval žalobce, o nichž vedly řízení jiné inspektoráty podle své místní příslušnosti. Vzhledem k totožnému způsobu spáchání skutků, které vyplývá i z žalobcem tvrzené systémově nastavené slevové komunikace ve všech jeho provozovnách, bylo podle krajského soudu na místě se souběžně zahajovanými kontrolami a přestupkovými řízeními zabývat. Krajský soud nesouhlasil se závěrem žalované, že v této věci nelze aplikovat závěry vyjádřené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že spojitost vedení společného řízení a nutnosti aplikace absorpční zásady je poměrně volná. Uvedené závěry jsou aplikovatelné i podle nyní účinného zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“). Žalovaná se v napadeném rozhodnutí naplněním zásady absorpce při ukládání trestu z hlediska jiných přestupkových řízení žalobce za sbíhající se delikty nijak nezabývala, absence tohoto hodnocení činí napadené rozhodnutí nezákonným ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. S ohledem na uvedené se krajský soud nezabýval věcným posouzením napadeného rozhodnutí z hlediska žalobní námitky, ve které žalobce namítal nepřiměřenou výši uložené pokuty.

[4] Zbylé žalobní námitky (sankcionování za nesplnění neexistující povinnosti, nenaplnění formální a materiální stránky přestupku, existence důvodů pro zproštění odpovědnosti, posouzení vytýkaného jednání jako trvajícího přestupku, nevypořádání se s průzkumem veřejného mínění) krajský soud posoudil jako nedůvodné a nejsou zde rekapitulovány, neboť proti posouzení těchto námitek kasační stížnost nesměřuje.

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, a to z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem, že by v projednávaném případě měla uplatnit absorpční zásadu ve vztahu k přestupkům spáchaným v rámci místní příslušnosti jiných inspektorátů. Absorpční zásada, zakotvená v § 41 odst. 1 zákona o přestupcích, se uplatní v případě více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení. Podmínkou k projednání přestupků ve společném řízení podle § 88 odst. 1 zákona o přestupcích je mimo jiné příslušnost téhož správního orgánu. Pokud správní orgán společné řízení o přestupcích nevedl, ačkoli měl, přihlédne k této skutečnosti v souladu s § 37 písm. b) zákona o přestupcích a uloží pokutu v souladu s absorpční zásadou i ve vztahu k těm přestupkům, o kterých nebylo rozhodnuto ve společném řízení. Zákon o přestupcích podle stěžovatelky nepředpokládá širší uplatnění absorpční zásady i ve vztahu k přestupkům, o kterých správní orgán nebyl povinen vést společné řízení. Argumentaci dřívější judikaturou Nejvyššího správního soudu nepovažuje stěžovatelka za zcela přílehlavou, když uváděné rozsudky se vztahovaly k právní úpravě před nabytím účinnosti zákona o přestupcích. Uvedené podle stěžovatelky potvrzuje i rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 5. 2022, č. j. 61 A 19/2021-51, jehož závěry lze vztáhnout i na nyní posuzovaný případ.

pokračování

[7] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadený rozsudek není nezákonný, protože krajský soud posoudil aplikaci zásady absorpce správně. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je zásadu absorpce třeba aplikovat bez ohledu na to, zda společné řízení bylo skutečně vedeno nebo vedeno být mělo. Podstatné je pouze to, zda společné řízení vedeno být mohlo, což bylo v tomto případě splněno, a proto bylo třeba použít zásadu absorpce. Judikatura uvedená v napadeném rozsudku je přílehavá a uplatní se i za účinnosti současné právní úpravy, což je v dané judikatuře výslovně potvrzeno. Naopak stěžovatelkou odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 5. 2022, č. j. 61 A 19/2021-51, je nesprávný a v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, a proto z něj nelze vycházet. Na rozdíl od řízení vedeného u Krajského soudu v Českých Budějovicích v tomto řízení žalobce opakovaně upozorňoval na koordinaci postupu jednotlivých kontrolních orgánů v rámci celého území České republiky a na nevyhnutelnost totožných kontrolních zjištění a následných přestupků v důsledku centrálního nastavení cenové komunikace. Žalobce se též po celou dobu vedení správního i soudního řízení dovolával uplatnění zásady absorpce, přičemž stěžovatelce musí být známa celá řada rozhodnutí, vůči kterým byla povinná zásadu absorpce aplikovat. Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl a přiznal mu právo na náhradu nákladů řízení.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že skutkově i právně obdobnou věcí se zabýval již v rozsudku ze dne 20. 10. 2025, č. j. 5 As 4/2025-33, jímž na základě kasační stížnosti stejné stěžovatelky zrušil rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 12. 2024, č. j. 57 A 14/2024-99. S argumentací uvedenou v citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, a proto ji přebírá i v tomto rozsudku.

[12] Podle § 41 odst. 1 zákona o přestupcích *za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.*

[13] Podle § 88 odst. 1 zákona o přestupcích, *pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení.*

[14] Podle § 88 odst. 3 zákona o přestupcích *ve společném řízení se neprojednává přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku.*

[15] Podle § 37 písm. b) zákona o přestupcích se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlídnou zejména *k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení.*

[16] Nejvyšší správní soud na tomto místě konstatuje, že v nyní posuzované věci došlo v případě žalobce k vícečinnému souběhu stejnorodému, tzn., že žalobce více skutky naplnil znaky skutkové podstaty přestupku podle § 24 odst. 7 písm. l) zákona o ochraně spotřebitele. O přestupcích rozhodl v jednom (společném) řízení v rámci věcné a místní příslušnosti správní orgán I. stupně. Nejednalo se tak o pokračující (popř. trvající) správní delikt na různých místech České republiky. Ze správních rozhodnutí současně plyne, že žalobci byla za použití absorpční zásady uložena úhrnná pokuta za porušení § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele ve výši 470 000 Kč, resp. 350 000 Kč. Správní orgán I. stupně poukázal na to, že všemi spáchanými činy žalobce naplnil skutkovou podstatu téhož přestupku a že všechny přestupky jsou tedy stejně trestné a horní hranice jsou stejné. Vícečinný souběh posuzovaných přestupků byl při úvaze o výši pokuty posouzen jako přitěžující okolnost.

[17] Uvedený postup odpovídá znění § 88 odst. 3 zákona o přestupcích; podstata ukládání úhrnného trestu za vícečinný souběh přestupků ve společném řízení spočívá v privilegované formě potrestání pachatele za přestupky spáchané před zahájením takového řízení. Pachateli lze uložit pouze jeden trest téhož druhu, a to podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný (§ 41 odst. 1 věta první zákona o přestupcích). Trestání je v tomto případě ovládáno absorpční zásadou, v souladu s níž trestní sazba za nejprísnější přestupek pohlcuje sazby za přestupky mírnější. Při určení výměry úhrnného trestu je třeba vycházet z obecných kritérií pro ukládání sankcí, přičemž nelze přehlédnout, že je sankce ukládána za více přestupků, což „*obvykle zvyšuje závažnost sankcionovaného protiprávního jednání či opomenutí a projevuje se zpravidla přísnější sankcí*“ (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93-34, č. 182/1998 Soudní judikatury ve věcech správních). Při hodnocení souhrnu (tj. všech) sbíhajících se přestupků správní orgán „*vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a zároveň je oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlídnout jakožto k přitěžující okolnosti i k tomu, že bylo spácháno více deliktů*“ (viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008-328, č. 1767/2009 Sb. NSS; shodně např. rozsudky ze dne 23. 2. 2011, č. j. 1 As 87/2010-108; nebo ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 Afs 72/2012-45). Vyjít je proto třeba z povahy a závažnosti nejtěžšího přestupku a na jeho základě a v souvislosti s ním vzít v potaz ostatní delikty, a tím zohlednit všechny zákonem chráněné zájmy; to správní orgány učinily.

[18] Ve společném řízení je třeba projednat přestupky téhož obviněného, pokud je k jejich projednání ve smyslu § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky věcně a místně příslušný jeden správní orgán.

pokračování

[19] Zákonem č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČOI“), byly zřízeny inspektoráty mající územní působnost pro konkrétní kraje (§ 1 odst. 3 zákona o ČOI). O zjištěných nedostatcích tedy vždy rozhoduje správní orgán, který zjistil porušení zákona o ochraně spotřebitele ve své územní působnosti. V nyní souzené věci tedy správní orgán I. stupně (Inspektorát Olomoucký a Moravskoslezský) rozhodoval o neinformování spotřebitele o nejnižší ceně jednotlivých výrobků, které zjistil na provozovnách žalobce ve své působnosti (provozovny v Ostravě, Kopřivnici, Uničově, Opavě, Novém Jičíně, Hranici na Moravě, Olomouci, Šumperku, Šternberku, Frýdku-Místku, Jeseníku a Přerově). O jiných přestupcích mimo svou územní působnost nebyl správní orgán I. stupně oprávněn rozhodovat (tedy ani vést společné řízení).

[20] Odkazuje-li krajský soud na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62), podle které mají správní orgány uplatnit absorpci bez ohledu na místní příslušnost, nutno konstatovat, že citovaná judikatura se vztahuje k právní úpravě účinné před přijetím zákona o přestupcích; Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že správní orgány měly možnost ve věci vést společné řízení podle § 140 správního řádu („*institut společného řízení lze v oblasti správního trestání chápat jako pouhou procesní cestu, která mimo jiné může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o možnost jedinou*“). S tím souvisí i právní názor Nejvyššího správního soudu, podle něhož v případě přestupků spáchaných v souběhu měla být při stanovení výše pokuty aplikována absorpční zásada zohledňující pokuty uložené předchozími sbíhajícími se rozhodnutími několika místně příslušných inspektorátů.

[21] Otázkou, podle jakých zásad pro ukládání správních trestů u více přestupků je třeba postupovat, byly-li některé z těchto přestupků spáchaný až po zahájení řízení o jiném z nich, se ve skutkově obdobné věci zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 9. 10. 2025, č. j. 5 As 98/2022-51. Dospěl přitom k závěru: „*U přestupků, které byly spáchaný po zahájení řízení o jiném přestupku, se ve vztahu k tomuto jinému přestupku neuplatní pravidla pro ukládání úhrnného trestu vyjádřená v § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť o nich spolu s tímto jiným přestupkem nelze dle § 88 odst. 3 tohoto zákona vést společné řízení, ani pokud se jejich skutková podstata týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný též správní orgán.*“ Nejvyšší správní soud na uvedený rozsudek rozšířeného senátu v podrobnostech odkazuje.

[22] Nejvyšší správní soud současně podotýká, že ve vztahu k projednávané věci je pravomoc inspektorátů stěžovatelky obsažena v zákoně o ČOI, podle kterého v prvním stupni rozhoduje ve správním řízení inspektorát příslušný podle své územní působnosti, o odvolání proti rozhodnutí inspektorátu rozhoduje ústřední inspektorát (§ 1 odst. 5). Jednotlivé inspektoráty coby správní orgány prvního stupně rozhodují o přestupcích v rámci své územní působnosti. Nelze se tudíž ani dovolávat aplikace absorpční zásady vůči přestupkům, k jejichž projednání je místně příslušný jiný správní orgán.

[23] Na základě závěrů, k nimž dospěl kasační soud v uvedeném rozsudku rozšířeného senátu, dospěl nyní rozhodující sedmý senát k závěru, že stěžovatelka nepochybila, pokud odvolání žalobce zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Správní orgán

I. stupně rozhodl o přestupcích spáchaných v souběhu v rámci jeho zákonem stanovené působnosti ve společném řízení podle § 88 odst. 1 zákona o přestupcích a uložil úhrnnou pokutu za nejprísneji trestný (nejzávažnější) přestupek, přičemž při určení její výše přihlédl k ostatním sbíhajícím se přestupkům. Postup správního orgánu I. stupně, potažmo stěžovatelky, tak byl v souladu se zněním a účelem zákona o přestupcích.

[24] Nejvyšší správní soud z důvodů výše uvedených nemůže přisvědčit hodnocení krajského soudu, podle něhož měla být v napadeném rozhodnutí stěžovatelky stanovena výše pokuty v souladu s absorpční zásadou i za přestupky spáchané v jiné územní působnosti. Důvod, na němž krajský soud založil svůj závěr o nezákonnosti rozhodnutí stěžovatelky, se opírá o právní názor překonaný rozšířeným senátem. Krajský soud tedy nesprávně posoudil právní otázku, která je pro věc rozhodná. Úvahy krajského soudu stran absence absorpční zásady v přestupkovém řízení je proto nutno odmítnout.

[25] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 5. prosince 2025

David Hipšr
předseda senátu