



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové ve věci žalobce: **Albert Česká republika, s.r.o.**, se sídlem Radlická 520/117, Praha 5 – Jinonice, zastoupen Mgr. Renatou Hrdličkovou Fíkovou, advokátkou, se sídlem Medunova 2947/1, Praha 13 – Stodůlky, proti žalovanému: **Česká obchodní inspekce, Ústřední inspektorát**, se sídlem Gorazdova 1969/24, Praha 2 – Nové Město, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2024, č.j. ČOI 122924/24/O100, sp.zn. ČOI 39891/23/1000, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 8. 10. 2024, č.j. ČO 125561/24/O100/Svo/Št, sp.zn. ČOI 39891/23/1000,

takto:

I. Žaloba se **zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- [1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2024, č.j. ČOI 122924/24/O100, sp.zn. ČOI 39891/23/1000 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo k odvolání žalobce změněno rozhodnutí České obchodní inspekce, inspektorátu Středočeského a Hl. město Praha ze dne 31. 5. 2024, č.j. ČOI 66832/24/1000, sp.zn. 39891/23/1000 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byl žalobce ve výrocích I. 1., 2. a 3. uznán vinným z přestupků dle ustanovení § 24 odst. 7 odst. 1) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOS“), a ve výroku I. 4. uznán vinným z přestupku podle ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, za které mu byla uložena úhrnná pokuta ve výši 1.000.000 Kč. Žalobou

Shodu s prvopisem potvrzuje M. H., DiS.

napadeným rozhodnutím byl jednak změněn text prvostupňového rozhodnutí ve výroku I. 4. týkající se adresy provozovny žalobce a jednak byla snížena výše uložené úhrnné pokuty na částku 700.000 Kč; ve zbytku bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno. Opravným rozhodnutím ze dne 8. 10. 2024 byly do výroku napadeného rozhodnutí doplněny odstavce týkající se lhůt k zaplacení uložené pokuty a paušální částky nákladů řízení.

- [2] Žalobce napadl rozhodnutí v celém rozsahu, zejména v jakém je žalobci vytýkáno porušení ustanovení § 12a ZOS, čímž měla být naplněna skutková podstata přestupku dle ustanovení § 24 odst. 7 písm. l) ZOS. S ohledem na nejasný výklad čl. 6a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES, o ochraně spotřebitelů při označování cen výrobků nabízených spotřebiteli (dále také „Směrnice“), který byl transponován ustanovením § 12a ZOS, žalobce navrhol položení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie (dále také „SDEU“).
- [3] Nejprve k přestupku uvedenému ve výroku I. 4. prvostupňovém rozhodnutí namítal, že napadené rozhodnutí je v tomto bodě nepodložené a nesprávné, neboť žalobce součinnost žalovanému poskytl, což odůvodnil a doložil v rámci doplnění odvolání ze dne 13. 6. 2024.
- [4] Dále žalobce namítal, že rozhodnutí je založeno na nesprávném posouzení ustanovení § 12a ZOS, a je proto nezákonné, a to z následujících důvodů: 1. Žalobce je sankcionován za nesplnění neexistujících povinností. 2. Jednání nemůže být přestupkem, protože nebyla naplněna formální stránka přestupku. 3. Jednání nemůže být přestupkem, protože nebyla naplněna materiální stránka přestupku. 4. I pokud by jednání bylo přestupkem, žalobce by byl odpovědnosti za přestupek zproštěn. 5. I pokud by jednání bylo přestupkem, jedná se o trvající přestupek. 6. I pokud by žalobce nebyl zproštěn odpovědnosti za přestupek, uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká. 7. Žalovaný nepřihlédl k průzkumu veřejného mínění, který předložil žalobce. 8. Řízení bylo zatíženo procesními vadami. 9. Rozhodnutí není dostatečně odůvodněno a je proto nepřezkoumatelné. K jednotlivým bodům žalobce uvedl následující:
- [5] Ad 1. žalobce namítl, že nebyl povinen vztahovat procentuální výši slevy primárně k nejnižší ceně, jak nesprávně dovodil žalovaný, jelikož takovou povinnost nestanovuje žádný právní předpis. Stejně tak žádný právní předpis nestanovuje bližší podmínky pro uvedení informace o nejnižší ceně, zejména velikost písma. Nebyl proto povinen uvést informace o nejnižší ceně výrazněji než informace o běžné ceně. Dále uvedl, že z jazykového výkladu ustanovení § 12a ZOS vyplývá, že povinnost splnil už jen tím, že u zlevněného výrobku řádně uvedl informaci o nejnižší ceně. Dále je z jazykového výkladu tohoto ustanovení zřejmé, že procentuální vyjádření slevy nemusí být uvedeno ve vztahu k nejnižší ceně. Není zakázáno uvádět jiný referenční údaj než nejnižší cenu a vztahovat k němu procentuální výši slevy. Způsob uvedení informace o nejnižší ceně není blíže upraven, je proto nutné dodržovat pouze obecná pravidla poskytování informací spotřebitelům. Ta žalobce respektoval, což nerozporoval 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. Slevou je pak dle jazykového výkladu jakákoliv redukce ceny oproti bezprostředně předcházející prodejní ceně, a to i v případě, že cena po slevě je vyšší než nejnižší cena.
- [6] Dále uvedl, že žalovaný povinnost uvádět procentuální vyjádření slevy primárně z nejnižší ceny a uvádět informace o nejnižší ceně dovodil z výkladových pokynů Směrnici vypracované Evropskou Komisí, konkrétně ze 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 spotřebitel (dále jen „Pokyny“). Pokyny však nejsou pramenem práva. K tomu žalobce citoval čl. 23 Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii. Dále se Pokyny vztahují ke Směrnici, u níž samotné je vyloučen přímý účinek ve vztahu k soukromým subjektům, včetně žalobce. I Pokyny ale dle žalobce výslovně umožňují uvádět jinou referenční hodnotu než nejnížší cenu a vztahovat k ní výši poskytnuté slevy. Ani Pokyny pak blíže neupravují způsob uvedení informace o nejnížší ceně (velikost písma, výraznější písmo).

- [7] Dále žalobce namítl, že ani na základě teleologického výkladu nelze dovodit existenci povinností, za jejichž nesplnění je sankcionován. Účelem ustanovení § 12a ZOS je seznámit spotřebitele u zlevněných výrobků s nejnížší cenou, což vyplývá i z napadeného rozhodnutí (viz str. 13) a z důvodové zprávy k novele ZOS. Tuto povinnost žalobce splnil už jen tím, že u zlevněných výrobků řádně uvedl informace o nejnížší ceně. Nad rámec právních předpisů k nejnížší ceně vyjádřil i procentuální výši slevy. Spotřebitel tak mohl snadno zjistit, jaká byla nejnížší cena a jaká je výše slevy vzhledem k nejnížší ceně. Porovnáním poskytnutých informací o nejnížší ceně a běžné ceně mohl spotřebitel zjistit, jestli cena daného výrobku byla uměle navýšena. Průměrný spotřebitel se tedy nemohl domnívat, že běžná cena je ve skutečnosti nejnížší cenou, kdy nejnížší cena byla na cenovce výslovně označena. Je proto zřejmé, že jiná cena nejnížší cenou být nemohla, ale muselo se jednat o jinou referenční hodnotu.
- [8] Dále uvedl, že s ohledem na stanovení povinnosti informovat o nejnížší ceně s účinností od 6. 1. 2023, se nemůže jednat o zavedenou cenovou komunikaci, na kterou je spotřebitel zvyklý. Spotřebitel proto dle žalobce nemohl primárně předpokládat, že výrazněji uvedená cena je nejnížší cenou, kdy se jedná o nově zavedenou povinnost. Zákonodárci přitom nic nebránilo výslovně vymezit bližší požadavky na způsob cenové komunikace, pokud by takové pravidlo zamýšlel zavést.
- [9] Dále namítal, že ani z hlediska systematického výkladu nelze dovodit povinnost uvádět informace o nejnížší 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 (minimální velikost a font písma, barva textu a podkladu, zarovnání textu a umístění sdělení). Uvedl, že je proto na jeho uvážení, jakým způsobem informace o nejnížší ceně sdělí, přičemž je korigován pouze obecnými požadavky právních předpisů, které však dodržuje.
- [10] Žalobce rovněž zdůraznil, že již v odvolání namítal neexistenci povinnosti vztahovat výši slevy k nejnížší ceně i neexistenci bližších podmínek sdělení informace o nejnížší ceně. Žalovaný však pouze zopakoval argumentaci prvostupňového orgánu, aniž by se k argumentům žalobce blíže vyjádřil. Neodkázal na žádný právní předpis, který tvrzené povinnosti žalobci ukládá. V tomto ohledu je tak napadené rozhodnutí odůvodněno nedostatečně, a je proto dle žalobce nepřezkoumatelné.
- [11] Dále namítl, že žalovaný nepřipustně dotváří právo v rozporu s obecnou zásadou subsidiarity vyplývající z ustanovení § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), a porušuje ústavně zakotvenou zásadu legální licence uvedenou v čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen

„Listina“). Dle čl. 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti ukládány pouze na základě zákona, nikoli na základě nepodložené úvahy kontrolního orgánu.

- [12] Konstatoval, že jeho výklad ustanovení § 12a ZOS je správný. I pokud by bylo možné připustit správnost výkladu zastávaného žalovaným, dle zásad *in dubio pro libertate, in dubio mitius* a *in dubio pro reo* je třeba upřednostnit výklad práva ve prospěch žalobce jako soukromého subjektu.
- [13] Upozornil také na rozsudek SDEU ze dne 26. 9. 2024 ve věci C-330/23, *Aldi Süd* (dále jen „rozsudek *Aldi Süd*“), nicméně v době spáchání předmětných přestupků se dle svého nejlepšího vědomí a svědomí řídil platnou a závaznou právní úpravou.
- [14] Dále uvedl, že pokud jde o případy, kdy neinformoval spotřebitele pravdivě o nejnižší ceně výrobku, za který jej nabízel a prodával v době 30 dnů před poskytnutím slevy, tak se jednalo o ojedinělé případy pochybení při zavádění nové cenové komunikace. V těchto případech žalobce připustil, že došlo k uvedení nesprávných údajů v jinak správně nastavené cenové komunikaci, která je zcela v souladu se zákonem.
- [15] Ad 2. žalobce namítal, že jeho jednání není přestupkem, neboť zde chybí znak protiprávnosti. Není-li splněna podmínky protiprávnosti, není naplněna formální stránka přestupku dle ustanovení § 24 odst. 7 písm. l) ZOS. K tomu odkázal na ustanovení § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon č. 250/2016 Sb.“) a na komentářovou literaturu.
- [16] Ad 3. žalobce namítl, že jeho jednání nenaplnňuje materiální znak přestupku dle ustanovení § 5 zákona č. 250/2016 Sb., tj. společenskou nebezpečnost. Uvedl, že z nezávislého zákaznického průzkumu jednoznačně vyplývá, že zákazníci informaci o nejnižší ceně nepovažují za podstatnou, ale preferují informace o běžné ceně. Tímto průzkumem se žalovaný ani správní orgán I. stupně nezabývali dostatečně. Dále žalovaný dle žalobce nesprávně uvedl, že žalobce klamal 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. Uvedl, že cenová komunikace byla pro spotřebitele srozumitelná. O absenci jakékoliv společenské škodlivosti jednání svědčí též skutečnost, že žalobce neneviduje jediný případ, kdy by se zákazník proti způsobu cenové prezentace výrobků ohradil.
- [17] Ad 4. žalobce uvedl, že na základě shora uvedeného považuje za zřejmé, že přestupek nespáchal, resp. ani nemohl spáchat. Pro případ, že by soud dospěl k opačnému závěru, s odkazem na ustanovení § 21 zákona č. 250/2016 Sb. uvedl, že za přestupek neodpovídá, protože jsou dány důvody pro zproštění odpovědnosti. Žalobce uvedl, že v době před účinností zákona aktivně poptával odpovědi na výkladové nejasnosti, účastnil se odborných debat i kulatých stolů a slevovou komunikaci nastavil dle svého nejlepšího vědomí za současného širokého informování svých zákazníků. Novela ZOS, kterou byl do zákona přidán ustanovení § 12a, nabyla účinnosti pouhý měsíc po vyhlášení ve Sbírce zákonů. Přizpůsobení slevové komunikace novým požadavkům zákona představuje přitom finančně i časově náročný proces. S jeho realizací proto bylo třeba započít ještě v průběhu legislativního procesu, neboť samotná lhůta o délce 30 dnů objektivně nepostačovala. Žalobce se proto včas snažil získat, mimo jiné i od žalovaného, ucelené výkladové stanovisko k ustanovení § 12a odst. 1 písm. a) ZOS. Žalobci však i přes jeho opakovanou snahu byly poskytnuty pouze základní informace, ze kterých nebylo možné dovodit, jak by měl nově zaváděnou povinnost promítnout do stávající cenové komunikace, aby ji žalovaný považoval

za souladnou s právními předpisy. Shrnutí, že vynaložil maximální možnou snahu, kterou bylo možné požadovat, aby zajistil vhodné úpravy slevové komunikace řádně a včas.

- [18] Ad 5. žalobce namítl, že správní orgány pochybily, pokud jimi vytýkané jednání žalobce neposoudili jako trvající přestupek dle ustanovení § 8 zákona č. 250/2016 Sb. Uvedl, že v ustanovení § 12a ZOS je použit nedokonavý vid slovesa „poskytuje“, což nasvědčuje trvajícím deliktu. K tomu žalobce odkázal na komentářovou literaturu a rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 31. 5. 2007, č.j. 8 As 17/2007-135, a ze dne 20. 10. 2016, č.j. 3 As 205/2015-29.
- [19] Dále žalobce uvedl, že po účinnosti novely ZOS zavádějící povinnost dle ustanovení § 12a zvolil určitou cenovou komunikaci, co se týče umístění a velikosti zobrazení nejnížší a běžné ceny. Tuto cenovou komunikaci udržoval ve všech svých provozovnách a ohledně veškerého sortimentu stejně. Tuto cenovou komunikaci pak nijak neobnovoval ani neměnil. I sám žalovaný v napadeném rozhodnutí přiznal, že žalobce se (údajně) dopouští zcela totožných porušení, za která je sankcionován.
- [20] Žalobce dále poukázal na to, že obdobně postupovala Česká obchodní inspekce v případě *Sapeli*, kde uvedení několika tisíc dveří dvou různých typů na trh bez určení shody autorizovanou osobou posoudila jako jeden přestupek (jak vyplývá z popisu skutku uvedeného v rozsudku NSS ze dne 13. 3. 2024, č.j. 4 As 128/2022-79). Pokud by Česká obchodní inspekce aplikovala stejný postup na výše posuzovaný případ, mělo by se jednat minimálně o 2 přestupky (z důvodu dvou různých typů dveří).
- [21] Ad 6. žalobce namítal, že uložená výše pokuty je nepřiměřená, neboť je nejednoznačné, zda závazné právní předpisy skutečně ukládají povinnosti, za jejichž nesplnění žalovaný žalobce sankcionoval. Dále uvedl, že cenová komunikace žalobce není způsobila klamat spotřebitele, že žalovaný neposkytl potřebnou součinnost k přenastavení cenové komunikace s ohledem na nově zavedenou povinnost uvádět informace o nejnížší ceně a že povinnost uvádět informace o nejnížší ceně byla do právního řádu zavedena s nepřiměřeně krátkou lhůtou.
- [22] Dále uvedl, že žalovaný též jako přítěžující okolnost hodnotil to, že údajné porušení ustanovení § 12a ZOS bylo zjištěno v rámci 38 kontrol. Tuto skutečnost však dle žalobce nelze klást k jeho tíži.
- [23] Připomněl, že cenová komunikace žalobce je centrálně nastavena, a je proto zcela totožná na všech prodejnách, což je skutečnost, s níž byl žalovaný opakovaně seznámen v procesních podáních žalobce. Proto i kontrolní zjištění včetně případných nedostatků musí být stejná napříč celou prodejní sítí. Žalobce však při centrálním nastavování cenové komunikace jednal v dobré víře v to, že postupuje zcela v souladu s právními předpisy. Vzhledem k tomu, že žalovaný nepřihlédl k uvedeným okolnostem jako k okolnostem polehčujícím a centrální nastavení cenové komunikace nesprávně vyhodnotil jako přítěžující okolnost, žalobce žádal soud, aby nepřiměřeně vysokou pokutu snížil.
- [24] Ad 7. žalobce poukázal na rozsudek 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 zde 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 v rozsudku ze dne 28. 7. 2022, č.j. 6 As 186/2021-28.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. H., DiS.

- [25] Dle žalobce měl žalovaný vzít žalobcem předložený průzkum veřejného mínění (*Průzkum cenové kalkulace*) v potaz minimálně při úvahách o výši sankce a společenské nebezpečnosti vytýkaného jednání a dále též při posuzování splnění materiální stránky skutkové podstaty přestupku. Přitom z tohoto průzkumu vyplývá, že: i) se jej účastnilo 798 respondentů, kteří alespoň 1x měsíčně nakupují v prodejnách žalobce (žalobce si není vědom, že by žalovaný obdržel stejné množství podnětů od spotřebitelů); ii) dotazování proběhlo v červnu 2023, tedy již půl roku po účinnosti novely ZOS, kdy mohl být prostor, aby se spotřebitelé s novou úpravou seznámili; iii) pouze 6 % respondentů uvedlo, že cena za posledních 30 dní by rozhodně měla být uvedena u potravin, které jsou v akci.
- [26] Dále uvedl, že klamavost cenové komunikace je třeba posuzovat právě z hlediska spotřebitelů. Pokud pro spotřebitele není cenová komunikace klamavá, nelze její klamavost dovodit pouze na základě ojedinelého a nepodloženého názoru žalovaného. Správní orgány se nedostatečně vypořádaly s průzkumem veřejného mínění, přitom v posuzovaném případě existuje sporný výklad národní právní úpravy. Žalovaný se dovolával Pokynů Komise, které jako sekundární právo EU, nebyly řádně implementovány do národního právního řádu, a žalobce neneviduje jediný případ, kdy by kontrola ze strany žalovaného byla zahájena na podnět spotřebitele, ale kontroly jsou zahajovány z úřední povinnosti.
- [27] Ad 8. žalobce uvedl, že u něj bylo dle jeho interní evidence v roce 2023 a 2024 provedeny vysoké desítky kontrol různých oblastních inspektorátů zaměřujících se na kontrolu dodržování ustanovení § 12a ZOS. Vzhledem k tomu, že různé místně příslušné inspektoráty koordinovaly svůj postup, prováděly kontroly a zahájily řízení v úzké časové souvislosti, je dle žalobce zřejmé, že ve skutkové věci jsou, a ještě budou zahajována i jiné přestupková řízení také jinými inspektoráty žalovaného, která budou totožná jako řízení v této věci. Dle judikatury 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 NSS soudu ze dne 12. 4. 2018, č.j. 2 As 426/2017-62). Přestože žalobce navrhoval spojení všech souvisejících řízení již v odvolání, žalovaný se k této námitce nevyjádřil, ani řízení ke společnému řízení nespojil. Velké množství řízení o téže věci přitom žalobce 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 tak dle žalobce procesní vadou, je v rozporu se zásadami procesní ekonomie a šetření práv účastníků řízení.
- [28] Ad 9. žalobce namítal, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s jeho odvolacími námitkami. Konkrétně neuvedl, z jakého právního předpisu dovozuje povinnost vztahovat výši slevy primárně k nejnižší ceně a uvádět informace o nejnižší ceně určitým způsobem. Dále neuvedl žádnou existující povinnost, kterou by žalobce porušil a není tak zřejmé, z čeho dovodil, že jednání je protiprávní. Žalovaný se blíže nezabýval společenskou škodlivostí jednání, okolnostmi zprošťujícími žalobce odpovědnosti za přestupek, polehčujícími okolnostmi při stanovení výše pokuty a spojením souvisejících řízení do společného řízení.
- [29] V návrhu na položení předběžných otázek pak žalobce uvedl, že čl. 6a, ani jiné ustanovení Směrnice, obdobně jako ustanovení § 12a ZOS, nestanoví, že u zlevněných výrobků musí být uvedeno procentuální vyjádření slevy vzhledem k nejnižší ceně, a nestanoví ani způsob uvedení informace o nejnižší ceně (velikost písma, zvýraznění). Směrnice je tak dle žalobce

nejednoznačná, což způsobuje i nejednoznačnost ZOS. Proto žalobce navrhoval položit SDEU celkem 5 předběžných otázek týkajících se výkladu čl. 6a Směrnice.

- [30] Z uvedených důvodů žalobce navrhoval, aby soud zrušil jak žalobou napadené rozhodnutí, tak rozhodnutí prvostupňové.
- [31] Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě navrhoval její zamítnutí. K námitce ohledně přestupku dle kontrolního řádu žalovaný odkázal na str. 20 – 21 napadeného rozhodnutí, kde se zabýval tím, za jakých důvodů dospěl k závěru, že se žalobce přestupku dle ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu dopustil.
- [32] K námitkám ohledně nesprávného posouzení ustanovení § 12a ZOS žalovaný ad 1. a 2. odkázal na důvodovou zprávu k předmětnému ustanovení ZOS s tím, že je klíčové, aby spotřebitel měl jasnou a věrohodnou informaci o tom, kolik mohl za výrobek zaplatit dříve a kolik stojí nyní, a mohl tak snadno vyhodnotit, zda je sleva reálná, a nakolik je nákup zlevněného výrobku výhodný. K tomu dále odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 11. 2024, č.j. 55A 7/2024-91, ve kterém byl řešen obdobný případ. Dále odkázal na Pokyny, které stanoví, že sleva z ceny musí vycházet z nejnižší ceny, tj. že jakákoli procentuální sleva z ceny musí být založena na nejnižší ceně. K Pokynům dále uvedl, že sice nejsou závazné, ale jsou významným vodítkem pro výklad předmětné právní úpravy, a to mimo jiné s ohledem na nutnost eurokonformního výkladu ustanovení § 12a ZOS, které je transpozicí čl. 6a Směrnice. V této souvislosti odkázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 2. 2024, č.j. 31A 18/2023-336. Dále uvedl, že uvedený výklad ohledně informování o slevě z ceny potvrdil i SDEU v rozsudku *Aldi Süd*. Žalovaný tak dospěl k závěru, že žalobcem použitý způsob informování o slevě zjištěný při předmětných kontrolách neodpovídá požadavkům vyplývajícím z ustanovení § 12a ZOS. Jednak v některých případech údaj o nejnižší ceně neodpovídá skutečnosti a jednak v případech, kdy této ceně odpovídá, pak je podstatně méně zřetelný než informace o tzv. běžné ceně a o výši slevy vůči této ceně. Za podstatné pak označil to, že běžnou cenu žalobce charakterizuje jako cenu, za kterou zboží běžně nabízí k prodeji, avšak tato cena nabyla na cenovkách nijak vysvětlena, přičemž ani žádný právní předpis nestanoví, co se takovou cenou rozumí, jak dlouhou dobu musí taková cena platit, aby se o běžnou cenu jednalo, ani žádné jiné podmínky pro její použití; není tak dle žalovaného jasné, o jakou cenu se jedná. Dle žalovaného pozornost spotřebitele na první pohled přitáhne především přeškrtnutá běžná cena a údaj o procentuálním vyjádření slevy odvozený od této ceny, což průměrnému spotřebiteli obvykle postačí k tomu, aby se již nezajímal o další graficky upozaděné údaje. Až extrémně pozorný spotřebitel se pak dostane k údaji o nejnižší ceně. Dále žalovaný uznal, že je pravdou, že žádný právní předpis prodávajícímu neukládá, jako velikostí písma či jakým způsobem má informaci dle ustanovení § 12a odst. 1 ZOS poskytnout, nicméně musí vždy jít o takový způsob, který naplní popsany účel sledovaný právní úpravou. Dle žalovaného dává jediný smysl, aby sleva z ceny byla odvozena z nejnižší ceny – u výrobků 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. Dle žalovaného tak byla v daném případě naplněna formální stránka přestupku dle ustanovení § 24 odst. 7 písm. l) ZOS.
- [33] Ad 3. žalovaný uvedl, že nesdílí názor, že cenová komunikace žalobce je pro spotřebitele srozumitelná, na čemž nemůže změnit nic ani skutečnost, zda si zákazníci u žalobce v této souvislosti stěžovali či nikoliv. Uvedl, že přestupek dle ustanovení § 24 odst. 7 písm. l) ZOS je přestupkem ohrožovacím. Dále uvedl, že pochybení žalobce nejsou natolik zanedbatelná,

že by jimi nenaplnil materiální stránku přestupku. K relevanci výsledků zákaznického průzkumu pak žalovaný odkázal na str. 13, 14 napadeného rozhodnutí s tím, že skutečnost, že dle tohoto průzkumu informace o nejnižší ceně není pro zákazníky natolik významná jako informace o běžné ceně, nemá vliv na závěr, zda vytýkané jednání naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku či nikoli; názor vzorku spotřebitelů ohledně relevance zákonem předepsané náležitosti naplnění materiální stránky přestupku dle žalovaného ovlivnit nemůže.

- [34] Ad 4. žalovaný odkázal na str. 19 napadeného rozhodnutí. Uvedl, že již v průběhu legislativního procesu i po něm poskytl řadu výkladových stanovisek týkajících se ustanovení § 12a ZOS, přičemž konzistentně vycházel z Pokynů, které byly veřejně dostupné již od 29. 12. 2021. Dle žalovaného měl žalobce již před nabytím účinnosti ustanovení § 12a ZOS potřebná vodítka k tomu, aby svou slevovou komunikaci přizpůsobil nové právní úpravě, a měl tak dostatek času na její uvedení do souladu s novými pravidly, přesto ji nastavil v rozporu s požadavky dle ustanovení § 12a ZOS a dle výkladových stanovisek dostupných již v době před nabytím účinnosti novely. Dle žalovaného tak není v daném případě aplikace liberačního pravidla dle ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. namístě.
- [35] Ad 5. žalovaný uvedl, že použití nedokonavého vidu slovesa popisujícího protiprávní jednání může nasvědčovat tomu, že by mohlo jít o trvalý přestupek, nejde však o hledisko rozhodující. Podstatné je, jakým jednáním je skutková podstata přestupku naplněna. Pro trvalý přestupek je příznačné, že podmínkou vzniku odpovědnosti za přestupek je udržování protiprávního vztahu. Ze znění skutkové podstaty přestupku dle ustanovení § 24 odst. 7 písm. l) ZOS je zřejmé, že se jej prodávající dopustí samotným nesprávným poskytnutím cenové informace; udržování protiprávního stavu již nezbytné není. Uvedl, že přestupek žalobce nespočívá v samotném systémovém nastavení komunikace slev a následném používání tohoto nastavení, ale v tom, že žalobce v jednotlivých případech zjištěných při předmětných kontrolách nemohl informovat spotřebitele o slevě výrobků v souladu s ustanovením § 12a ZOS; jednalo se tedy o samostatný jednorázový skutek žalobce v každém zjištěném případě.
- [36] Ad 6. žalovaný uvedl, že nepovažuje pokutu ve výši 700.000 Kč, která představuje 14 % z maximální výše pokuty 5.000.000 Kč za nepřiměřeně vysokou; tato dle žalovaného odpovídá množství zjištěných pochybení, jejich typové závažnosti a recidivě žalobě (srov. str. 21 – 23 napadeného rozhodnutí). Dle žalovaného se žalobce nemůže dovolávat dobré víry. Dle žalovaného pak není důvodná ani námitka, že k tíži žalobce hodnotil, že porušení ustanovení § 12a ZOS bylo zjištěno v rámci 38 kontrol, neboť v napadeném rozhodnutí konstatoval, že v neprospěch žalobce vyhodnotil značný počet pochybení – to bylo zjištěno v případě 38 kontrol u celkem 305 druhů výrobků. Podstatné tedy bylo porušení předmětného ustanovení ve vztahu k 305 druhům výrobků.
- [37] Ad 7. žalovaný odkázal na str. 13, 14 a 17 napadeného rozhodnutí, kde se k významu žalobcem předloženého průzkumu vyjádřil. Zdůraznil, že spotřebitelé v průzkumu provedeném žalobcem jako nejdůležitější informace označili ty, které žalobce upřednostňoval na cenovce, neboť spotřebitelé nepředpokládají, že by prodávající informace, jejichž uvedení vyžadují právní předpisy, uváděli skrytě, přehlédnutelně. K hodnocení průzkumu veřejného mínění pak žalovaný opětovně odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 11. 2024, č.j. 55A 7/2024-91.

- [38] Ad 8. žalovaný odkázal na str. 18 a 19 napadeného rozhodnutí, kde se touto námitkou i v návaznosti na rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2018, č.j. 2 As 426/2017-62. Nad rámec tam uvedeného žalovaný doplnil odkaz na rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2022, č.j. 7 As 300/2020-26. Uvedl, že se nedomnívá, že v dané věci je namístě i přes různou příslušnost inspektorátů vést společné řízení a aplikovat pravidla pro uložení pokuty ve smyslu ustanovení § 41 zákona č. 250/2016 Sb., zejména absorpční zásadu.
- [39] Ad 9. žalovaný uvedl, že se v napadeném rozhodnutí všemi skutečnostmi a vznesenými námitkami žalobce zabýval. Napadené rozhodnutí proto považoval za řádně odůvodněné.
- [40] K návrhu žalobce na položení předběžných otázek SDEU žalovaný odkázal na rozsudek SDEU *Aldi Süd*, jehož závěry jsou jednoznačné a který poskytuje odpovědi na nejasnosti ve výkladu dané povinnosti. Žalovaný proto nepovažoval položení navrhaných předběžných otázek za potřebné.
- [41] Dne 16. 4. 2025 podal žalobce k vyjádření žalovaného repliku, ve které setrval na své žalobní argumentaci ohledně trvajících přestupků, vedení společného řízení a aplikace absorpční zásady. Namítl, že posuzování možného porušení ustanovení § 12a ZOS totožným jednáním, které je nevyhnutelným důsledkem centrálně nastavené slevové komunikace, v mnoha samostatných řízeních porušuje zásadu *ne bis in idem* (žalobce je opakovaně trestán za jedno totožné jednání) a absorpční zásadu. Jako příklad rozhodnutí, ke kterým byl žalovaný povinen přihlídnout v souladu se zásadou materiální pravdy v rámci povinnosti úplného zjištění všech rozhodnutých skutečností a zohlednit je při ukládání sankce v souladu se zásadou absorpce, žalobce uvedl a doložil rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 2. 2024, č.j. ČOI 28704/24/O100/Sy/Št, sp.zn. ČOI 39883/23/2000 SŘ 0914/23, jímž bylo částečně změněno, ale ve zbytku potvrzeno rozhodnutí České obchodní inspekce, inspektorátu Jihočeského a Vysočiny ze dne 23. 11. 2023, č.j. ČOI 134951/23/2000/Ma, kterým byla žalobci uložena úhrnná pokuta ve výši 400.000 Kč za přestupky podle ustanovení § 24 odst. 7 písm. a) a l) ZOS.
- [42] Žalovaný podal k replice žalobce dne 15. 5. 2025 dupliku, ve které uvedl, že nastavení cenové komunikace a následné používání tohoto nastavení nebylo předmětem přestupkového řízení a žalobce jím nebyl uznán vinným. Projednávané pochybení žalobce spočívá v tom, že ve vytýkaných případech (vymezených datem, provozovnou, konkrétním zbožím a popisem cenových údajů a údajů o poskytnuté slevě) poskytl spotřebiteli informace o slevě z ceny výrobku v rozporu s ustanovením § 12a ZOS. Pro posouzení odpovědnosti žalobce není nijak významné, zda tento protiprávní stav udržoval či nikoliv. K námitce porušení absorpční zásady žalovaný uvedl, že nemá ve své evidenci žádné rozhodnutí Inspektorátu Středočeského a Hl. město Praha, které by se týkalo skutků, jež by měl být projednány ve společném řízení ve smyslu ustanovení § 88 odst. 1 a 3 zákona č. 250/2016 Sb., a měla by tak být při uložení trestu uplatněna absorpční zásada ve smyslu ustanovení § 37 písm. b) v návaznosti na ustanovení § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. Pokud jde o rozhodnutí jiných inspektorátů, tak žalovaný setrval na tom, že na tato rozhodnutí se povinnost aplikovat absorpční zásadu nevztahuje, neboť závěry žalobcem odkazovaný rozsudků NSS se týkaly specifických skutkových okolností (koordinovaná kontrola různě místně příslušných inspektorátů zaměřená na uvádění na trh konkrétního zdravotně závadného výrobku). Zdůraznil, že zákon č. 250/2016 Sb. neupravuje postup pro ukládání tzv. souhrnného trestu, jako je tomu v trestním zákoníku. Pro úplnost pak poznamenal, že otázkou, nakolik je za existence právní úpravy v zákoně č. 250/2016 Sb. i nadále aplikovatelná analogie s trestním právem, pokud jde o rozsah uplatnění absorpční zásady,

by se měl zabývat rozšířený senát NSS, jemuž pátý senát předložil usnesením ze dne 29. 8. 2024, č.j. 5 As 98/2022-37, otázky, zda je nutné při ukládání správních trestů uplatnit zásadu absorpce, resp. zásady pro ukládání úhrnného trestu vyjádřené v ustanovení § 41 zákona č. 250/2016 Sb. i přesto, že o nich nelze podle ustanovení § 88 odst. 3 tohoto zákona vést společné řízení.

[43] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:

[44] Přestupkovému řízení předcházely kontroly v březnu až květnu 2023 v provozovnách žalobce prováděné Českou obchodní inspekcí, inspektorátem Středočeským a Hl. m. Praha. Kontrolní zjištění byla popsána vždy v příslušném Protokolu o kontrole. Součástí spisu je i pořízená fotodokumentace k označení zboží. Oznámení o zahájení řízení ze dne 5. 12. 2023, které bylo žalobci doručeno dne 6. 12. 2023 bylo se žalobcem zahájeno řízení o přestupku.

[45] Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 31. 5. 2024, č.j. ČOI 66832/24/1000, sp.zn. 39891/23/1000, byl žalobce uznán vinným ze přestupky dle ustanovení § 24 odst. 7 písm. l) ZOS, které byly v podrobnostech po skutkové stránce vymezeny ve výroku I. v bodech 1., 2. a 3., a za přestupek dle ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, který byl v podrobnostech po skutkové stránce vymezen ve výroku I. v bodě 4., a výrokem II. mu byla uložena za tyto přestupky podle ustanovení § 24 odst. 19 písm. e) ZOS ve spojení s ustanovením § 41 odst. 1 a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. úhrnná pokuta ve výši 1.000.000 Kč.

[46] Přestupek vymezený ve výroku I. v bodě 1. spočíval v informování spotřebitele u daných prodávaných výrobků o slevě z ceny v rozporu s ustanovením § 12a odst. 1 písm. a) ZOS, když sleva nebyla počítána z nejnižší ceny výrobku, za kterou jej prodávající (žalobce) nabízel a prodával v době 30 dnů před poskytnutím slevy, příp. v rozporu s ustanovením § 12a odst. 1 písm. c) ZOS, když sleva nebyla počítána z nejnižší ceny výrobku, ze kterou je prodávající (nabízel) a prodával v době 30 dnů před prvním poskytnutím slevy, kdy zvyšoval slevu z ceny postupně. Skutek byl ve všech případech vymezen datem, kdy bylo protiprávní jednání zjištěno, identifikací provozovny žalobce, ve které bylo zjištěno, popisem konkrétního zboží, kterého se přestupek týkal, a popisem cenových údajů a údajů o poskytnuté slevě. Příkladem soud pro ilustraci za všechny zde uvedené případy uvádí citaci z výroku I. bodu 1. první odrážky první pododrážky, včetně návětí:

[47] „*Obviněná obchodní společnost **Albert Česká republika, s.r.o.**, se sídlem Radlická 520/117, Jinonice, 158 00 Praha 5, IČO 44012373 (dále jen „obviněná“), se uznává vinnou*

1. z přestupku podle ustanovení § 24 odst. 7 písm. l) zákona o ochraně spotřebitele, kterého se dopustila tím, že jako prodávající ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele

- dne 27.03.2023 v provozovně „ALBERT“, identifikační číslo provozovny 1003792936, umístěné na adrese K. 488/31, P. 8 – T., informovala spotřebitele u 6 druhů prodávaných výrobků o slevě z ceny v rozporu s ustanovením § 12a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, když sleva nebyla počítána z nejnižší ceny výrobku, za kterou jej prodávající nabízela a prodávala v době 30 dnů před poskytnutím slevy, kdy u výrobků:

o SK. SV. Kateřiny Rulandské bílé 0,75l byla na regálové cenovce uvedena akční cena 99,90 Kč, dříve (přeskrtnuto) 169,00 Kč, „akce -40 %“ a dále ve spodní části cenovky menším písmem údaj nejvýhodnější cena za posledních 30 dní 83,90 Kč (+20%).“

Shodu s prvopisem potvrzuje M. H., DiS.

- [48] Přestupku vymezenému ve výroku II. v bodě II. se žalobce dopustil tím, že dne 10. 5. 2023 v provozovně „ALBERT“, identifikační číslo provozovny 1000168301, umístěné na adrese H. 1098/11, P. 5 – H., neinformoval spotřebitele o prodejní ceně a o měrné ceně prodávaného baleného potravinářského výrobku Albert Klikva Kanadská brusinka 200g, čímž neposkytl spotřebiteli informaci o ceně v souladu s ustanovením § 13 odst. 2, 3 a 7 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, jak mu ukládá ustanovení § 12 ZOS.
- [49] Přestupek vymezený ve výroku I. v bodě III. spočíval v tom, že žalobce řádně neseznámil spotřebitele s měrnou cenou zde uvedených balených potravinářských výrobků (žalobce zde nesprávně uváděl měrnou cenou za 1 kg nebo 1 l, namísto správné částky), čímž neposkytl spotřebiteli informaci o ceně v souladu s ustanovením § 13 odst. 2, 3 a 7 zákona o cenách, jak mu ukládá ustanovení § 12 ZOS.
- [50] Přestupku vymezeného ve výroku I. v bodě IV. se žalobce dopustil tím, že jako kontrolovaná osoba neposkytl České obchodní inspekci jako kontrolnímu orgánu součinnost spočívající v podání informací z jeho cenové evidence, a to opakovaně, ve vztahu k vyjmenovaným výrobkům, které žalobce nabízel dne 27. 3. 2023 v provozovně „ALBERT“, identifikační číslo provozovny 1000168689, umístěné na adrese B. V. 1139/3, P. 9 – Č. M., čímž neposkytl kontrolujícímu součinnost k výkonu jeho oprávnění podle ustanovení § 10 odst. 2 v návaznosti na ustanovení § 8 písm. c) a f) kontrolního řádu.
- [51] Výroky prvostupňového rozhodnutí čítají celkem 32 stran. V odůvodnění tohoto rozhodnutí správní orgán I. stupně zrekapituloval na str. 33 až 77 kontrolní zjištění k přestupkům ad I. 1. Následně uvedl, že na regálových cenovkách byla malým písmem uvedena informace o nejnižší ceně za posledních 30 dnů, mnohem výraznějším písmem je uvedeno, jaká cena platila „dříve“ (přeškrtnutá cena) a procentuální vyjádření slevy, ještě výrazněji je uvedeno „AKCE“. Nejvýrazněji je uvedena platná cena. V těchto případech bylo dle správního orgánu zřejmé, že procentuální vyjádření slevy není odvozeno z nejnižší ceny za posledních 30 dnů před poskytnutím slevy. Informace o slevě tedy nebyla uvedena v souladu s ustanovením § 12a odst. 1 ZOS. Na dalších regálových cenovkách byla malým písmem uvedena informace o nejnižší ceně za posledních 30 dnů spolu s údajem o procentuálním vyjádření slevy, které je odvozeno z nejnižší ceny; mnohem výraznějším písmem je uvedeno, jaká cena platila „dříve“ (přeškrtnutá cena) a procentuální vyjádření slevy odvozené od této ceny, ještě výrazněji je uvedeno „AKCE“. Nejvýrazněji je uvedena platná cena. Předmětné cenovky v uvedené podobě dle správního orgánu neumožňují spotřebiteli snadno vyhodnotit a porovnat cenu výrobku, neboť mu za současného uvedení nejvýhodnější ceny za posledních 30 dní uvedené výrazně menším písmem než v případě další referenční ceny bez jakéhokoli vysvětlení písmem výrazně větším, neposkytují jasnou a srozumitelnou informaci o slevě z ceny výrobku. Tato další referenční cena velikostí svého písma snižuje pozornost spotřebitele ohledně referenční ceny jako nejvýhodnější ceny za posledních 30 dní. Spotřebitel by mohl mít za to, že výrazně uvedené jsou údaje vyžadované zákonem. Informace o slevě tedy nebyla uvedena v souladu s ustanovením § 12a odst. 1 ZOS.
- [52] Dále uvedl, že v případě informování spotřebitele o slevě platí, že sleva má být odvozena z nejnižší ceny výrobku, za kterou jej prodávající nabízel a prodával v době 30 dnů před poskytnutím slevy, tj. jakákoliv uvedená procentuální sleva z ceny musí být založena na nejnižší ceně za posledních 30 dnů před poskytnutím slevy. K tomu citoval z Pokynů. Dospěl k závěru, že žalobce na cenovkách, které byly posuzovány, neprezentoval řádně slevy z nejnižší ceny výrobku, za kterou jej jako prodávající nabízel a prodával v době 30

dnů před poskytnutím slevy, příp. v době 30 dnů před prvním poskytnutím slevy, zvyšuje-li prodávající slevu z ceny postupně, resp. neuvedl pravdivě nejnižší ceny nabízených výrobků za posledních 30 dnů před poskytnutím slevy, příp. před prvním poskytnutím slevy, zvyšuje-li prodávající cenu postupně. Žalobce tak postupoval v rozporu s požadavkem na transparentní a jasné informování spotřebitele o slevě z ceny výrobku a neumožnil snadno vyhodnotit a porovnat cenu výrobku.

[53] K přestupkům ad I. 2. a 3., které nejsou předmětem sporu, se správní orgán vyjádřil na str. 79 až 81 svého rozhodnutí.

[54] K přestupku ad I. 4. nejprve správní orgán na str. 81 a 82 zrekapituloval skutková zjištění, přičemž uvedl, že dne 17. 04. 2023 kontrolovaná osoba poskytla cenové informace, vztahující se ke zkoumaným výrobkům, avšak v případě výrobků *mouka polohrubá Babiččina volba 1 kg, mandle solené Albert 100g, arašídů solené Albert 500g* obsahovaly pouze údaje o trvalých cenách, údaje o slevách z těchto trvalých cen nebyly vůbec uvedeny; v případě výrobků *olej slunečnicový Gold 1 l, ovocný čaj Pickwick Fruit Fusion, citrusy a bez. květ 40g* obsahovaly údaje o trvalých cenách i údaje o slevách z těchto trvalých cen, avšak ze zcela odlišného časového období, než jak bylo v obsahu uvedeného úředního záznamu vyžadováno. V případě výrobku *víno bílé Sklepní svícen 1,5l* kontrolovaná osoba cenové informace k vyžadovanému časovému období neposkytla vůbec.

[55] Na str. 82 až 84 se správní orgán I. stupně zabýval stanovením výše sankce. K přestupkům podle ustanovení § 24 odst. 7 písm. l) ZOS uvedl, že je třeba toto protiprávní jednání považovat za jednání s poměrně značnou typovou závažností a společenskou nebezpečností, čemuž odpovídá i horní hranice zákonné sazby. Zákonem chráněný zájem je zajištění, aby byl spotřebitel před koupí výrobku řádně informován o prodejní ceně a měrné ceně výrobků a také poskytované slevě a mohl se tak kvalifikovaně rozhodnout. Následkem protiprávního jednání byli spotřebitelé zkráceni na svém právu na řádnou informaci o výši slevy, přičemž tato informace je jeden z hlavních faktorů, dle kterého se spotřebitel rozhoduje o koupi. Uvedl, že pochybení bylo zjištěno v rámci 38 kontrol, což bylo hodnoceno v neprospěch žalobce. Následek daného protiprávního jednání správní orgán nehodnotil ani ve prospěch ani neprospěch žalobce, protože jej považoval za typický pro daný přestupek. K přestupku podle ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu uvedl, že zákonem chráněný zájem je v posuzovaném případě zájem společnosti na vytvoření základních podmínek k provedení kontroly, přičemž následkem protiprávního jednání bylo ztíženo pokračování výkonu kontroly správního orgánu. Při určení výměry přihlédl správní orgán jako k přitěžující okolnosti k tomu, že pokuta byla ukládána za více přestupků a že se nejednalo o první zjištěné porušení ZOS. Uloženou výši pokuty pak správní orgán považoval za přiměřenou.

[56] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí dne 13. 6. 2024 odvolání, které téhož dne doplnil. V odvolání žalobce uplatnil obdobné námitky a argumenty jako v podané žalobě.

[57] Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 2. 10. 2024, č.j. ČOI 122924/24/O100, sp.zn. ČOI 39891/23/1000, bylo prvostupňové rozhodnutí změněno ve výroku I. 4. tak, že se slova „na adrese B. V. 1139/3, P. – Č. M.“ nahrazují slovy „na adrese C. 1139, P. 9“, a výroku II. se slova „úhrnná pokuta ve výši 1.000.000 Kč (slovy: jeden milion korun českých)“ nahrazují slovy „úhrnná pokuta ve výši 700.000 Kč (slovy: sedmset tisíc korun českých)“, a ve zbytku bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

[58] V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný zrekapituloval obsah prvostupňového rozhodnutí (str. 2 až 4) a odvolání žalobce (str. 4 až 10). K přestupku spočívajícímu

v porušení ustanovení § 12a ZOS se žalovaný vyjádřil na str. 11 až 19 napadeného rozhodnutí. K přestupku spočívajícímu v neposkytnutí součinnosti dle kontrolního řádu se pak vyjádřil na str. 19 až 21. V rámci přezkumu prvostupňového rozhodnutí se pak žalovaný zabýval též výší uložené sankce (str. 21 až 23), přičemž dospěl k závěru, že s ohledem na skutkově obdobné případy je třeba uloženou pokutu snížit.

- [59] S ohledem na to, že žalobní námitky jsou v podstatné míře totožné s odvolacími námitkami žalobce a že polemizují s vypořádáním odvolacích námitek žalobce ze strany žalovaného, tak soud z důvodu procesní ekonomie uvede relevantní obsah napadeného rozhodnutí až při vypořádání konkrétní žalobní námitky.
- [60] Podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhl nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.
- [61] Účastníci řízení se v soudem stanovené lhůtě nevyjádřili. Soud tedy postupoval podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. a rozhodl o věci samé bez jednání.
- [62] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.
- [63] Soud nejprve považuje za vhodné shrnout relevantní judikaturu správních soudů týkající se téhož vytýkaného jednání žalobce. Správní soudy se v dále odkazovaných věcech zabývaly prakticky totožnými žalobními námitkami, jaké vznesl žalobce i v nyní projednávané věci. Soud judikaturu uvede v chronologickém pořadí.
- [64] Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 15. 11. 2024, č.j. 55A 7/2024-91, zamítl žalobu žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2024, č.j. ČOI 10753/24/O100/HI/Št, jímž byla k odvolání žalobce snížena úhrnná pokuta uložená mu rozhodnutím České obchodní inspekce, Inspektorátu a Karlovarského ze dne 8. 9. 2023, č.j. ČOI 110694/23/2200 z částky 400.000 Kč na částku 200.000 Kč, a to za přestupky dle ustanovení § 24 odst. 7 písm. a) a l) ZOS. Krajský soud v Plzni neshledal důvodnou žádnou z žalobních námitek žalobce. Kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem NSS ze dne 13. 11. 2025, č.j. 10 As 260/2024-95.
- [65] Následně Krajský soud v Hradci Králové třemi rozsudky ze dne 26. 2. 2025, č.j. 31A 43/2024-86, č.j. 31A 44/2024-78 a č.j. 31A 45/2024-75, zamítl žaloby žalobce směřující proti těmto rozhodnutím žalovaného:
- 1) rozhodnutí ze dne 24. 9. 2024, č.j. ČOI 118645/24/O100/HI/Št, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí České obchodní inspekce, Inspektorátu Královéhradeckého a Pardubického ze dne 13. 2. 2024, č.j. ČOI 20697/24/2700, kterým byla žalobci za přestupky dle ustanovení § 24 odst. 7 písm. a) a l) ZOS uložena úhrnná pokuta ve výši 220.000 Kč;
 - 2) rozhodnutí ze dne 24. 9. 2024, č.j. ČOI 118582/24/O100/HI/Št, jímž byla k odvolání žalobce snížena pokuta uložená mu rozhodnutím České obchodní inspekce, Inspektorátu Královéhradeckého a Pardubického ze dne 29. 2. 2024, č.j. ČOI 28731/24/2700 z částky

50.000 Kč na částku 45.000 Kč, a to za přestupky dle ustanovení § 24 odst. 7 písm. a) a l) ZOS;

3) rozhodnutí ze dne 24. 9. 2024, č.j. ČOI 118600/24/O100/H1/Št, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí České obchodní inspekce, Inspektorátu Královéhradeckého a Pardubického ze dne 20. 2. 2024, č.j. ČOI 24037/24/2700, kterým byla žalobci za přestupky dle ustanovení § 24 odst. 7 písm. a) a l) ZOS uložena pokuta ve výši 25.000 Kč.

[66] Ani Krajský soud v Hradci Králové neshledal důvodnou žádnou z žalobních námitek.

[67] Poté Krajský soud v Ostravě dvěma rozsudky ze dne 27. 2. 2025, č.j. 25Ad 5/2024-48, a ze dne 3. 4. 2025, č.j. 25Ad 15/2024-48, zrušil tehdejšími žalobami napadená rozhodnutí, konkrétně tato:

1) rozhodnutí ze dne 13. 2. 2024, č.j. ČOI 20999/24/O100/Dvo/Št, jímž byla k odvolání žalobce snížena pokuta uložená mu rozhodnutím České obchodní inspekce, Inspektorátu Olomouckého a Moravskoslezského ze dne 9. 11. 2023, č.j. ČOI 38555/23/3100 z částky 470.000 Kč na částku 350.000 Kč, a to za přestupky dle ustanovení § 24 odst. 7 písm. l) ZOS;

2) rozhodnutí ze dne 1. 10. 2024, č.j. ČOI 121837/24/O100, jímž byla k odvolání žalobce snížena pokuta uložená mu rozhodnutím České obchodní inspekce, Inspektorátu Olomouckého a Moravskoslezského ze dne 16. 7. 2024, č.j. ČOI 77307/23/4000 z částky 220.000 Kč na částku 215.000 Kč, a to za přestupky dle ustanovení § 24 odst. 7 písm. l) ZOS.

[68] Krajský soud v Ostravě shledal nedůvodnými námitky ad 1. až 5., 7. a 9., ale shledal důvodnou námitku ad 8.; námitkou ad 6. se pro bezpředmětnost pro tuto chvíli nezabýval (v podrobnostech viz dále).

[69] Konečně posledním rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 28. 8. 2025, č.j. 30A 30/2024-92, bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2024, č.j. ČOI 15064/24/O100/H1/Št, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí České obchodní inspekce, Inspektorátu Jihomoravského a Zlínského ze dne 10. 10. 2023, č.j. ČOI 120814/23/3000/R/Jur, kterým byla žalobci za přestupky dle ustanovení § 24 odst. 7 písm. a) a l) a dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) ZOS, uložena úhrnná pokuta ve výši 400.000 Kč. Krajský soud shledal tehdy napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, neboť se žalovaný vyjádřil toliko k odvolací námitce ohledně nevedení společného řízení, ale nezabýval se tím, zda bylo na místě aplikovat zásadu absorpce. Námitky směřující k samotnému skutku pak krajský soud neshledal důvodnými.

[70] Pro přehled věci pak soud uvádí, že v obdobné věci, týkající se však jiného žalobce (společnosti Kaufland Česká republika v.o.s.), vydal Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudek ze dne 19. 12. 2024, č.j. 57A 14/2024-99, jímž zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2024, č.j. 17880/24/O100/Sy/Št, kterým byla k odvolání tehdejšího žalobce snížena pokuta uložená mu rozhodnutím České obchodní inspekce, Inspektorátu Jihočeského a Vysočiny ze dne 15. 9. 2023 z částky 600.000 Kč na částku 570.000 Kč, a to za přestupky dle ustanovení § 24 odst. 7 písm. a) a l) ZOS. Krajský soud dospěl k závěru, že se žalovaný dopustil v této věci nezákonnosti, jestliže při ukládání trestu nezohlednil přestupky, kterých se žalobce dopustil dle rozhodnutí České obchodní inspekce, Inspektorátu Jihomoravského a Zlínského ze dne 4. 9. 2023, č.j. ČOI 103402/23/3000/R/N. Dle soudu žalovaný nesprávně posoudil souběh přestupků, kterých se tehdejší žalobce měl dopustit, a následně neuplatnil řádným způsobem absorpční zásadu ke všem sbíhajícím se přestupkům. Rozsudkem NSS ze dne 20. 10. 2025, č.j. 5 As 4/2025-33, byl tento rozsudek zrušen, když NSS odmítl úvahy

krajského soudu stran absence zohlednění absorpční zásady v přestupkovém řízení před správním orgánem I. stupně.

- [71] Dle soudu výše shrnutá judikatura poskytuje dostatečné odpovědi na všechny žalobcem vznesené námitky, a proto neshledal důvodu pro to, aby vyčkával na vyřízení všech kasačních stížností ze strany NSS. Do této judikatury je totiž třeba zahrnout i právní názor rozšířeného senátu, kterému byla pátým senátem NSS předložena otázka, podle jakých zásad pro ukládání správních trestů u více přestupků je třeba postupovat, byly-li některé z těchto přestupků spáchány až po zahájení řízení o jiném z nich. Rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2025, č.j. 5 As 98/2022-51, soud blíže rozebere u příslušné žalobní námitky.
- [72] Soud se proto dále zabýval jednotlivými žalobními námitkami v tom pořadí, v jakém je v podané žalobě uplatnil žalobce tak, aby v maximální míře respektoval požadavek na přehlednost rozsudku.
- [73] K námitce k přestupku uvedenému ve výroku I. 4. prvostupňového rozhodnutí soud uvádí, že podle ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu platí, že *„fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že a) jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2.“* Podle ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu: *„Kontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.“* Podle ustanovení § 8 písm. c) a f) kontrolního řádu: *„Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn c) požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (dále jen „podklady“); v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady, f) vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly.“*
- [74] V nyní projednávaném případě bylo žalobci v průběhu kontroly v provozovně s identifikačním číslem 1000168689, umístěné na adrese C. 1139, P. 9, opatřením ze dne 27. 3. 2023 uloženo, aby kontrolnímu orgánu poskytl součinnost spočívající v podání informací z jeho cenové evidence, neboť tyto informace byly nezbytné k provedení kontroly jeho obchodní činnosti v souvislosti s posouzením, zda jako prodávající dodržuje ustanovení § 12a ZOS. Kontrolující osoba po žalobci požadovala poskytnutí cenové evidence celkem 10 výrobků (např. *slunečnicový olej Gold 1 l*, nebo *mouka polohrubá Babiččina volba 1 kg*), ze které bude patrný vývoj nabídky prodeje výrobků v prodejních cenách za posledních 30 dnů a v jakém časovém období byly předmětné výrobky naposledy nabízeny k prodeji za uvedenou původní nezlevněnou přeškrtnutou cenu. Následně správní orgán obdržel od žalobce cenovou evidenci předmětných výrobků, a to do dne počátku deklarované slevy, ve které byly výrobky nabízeny žalobcem při kontrolách (např. u výrobků *slunečnicový olej Gold 1 l* a *mouka polohrubá Babiččina volba 1 kg* do 22. 3. 2023). Poté kontrolní orgán žalobci opatřením ze dne 11. 4. 2023 uložil poskytnout součinnost spočívající v podání informací z jeho cenové evidence, ze které je patrný postupný vývoj nabídky prodeje výrobků v prodejních cenách za zbývajících období. Žalobce dne 17. 4. 2023 poskytl cenové informace, vztahující se k předmětným výrobkům, nicméně v případě několika výrobků obsahovaly pouze údaje o trvalých cenách, údaje o slevách z těchto trvalých cen nebyly uvedeny vůbec; u jiných výrobků pro změnu obsahovaly údaje o trvalých cenách i údaje o slevách z těchto trvalých cen, avšak ze zcela odlišného časového období; v případě jednoho výrobku pak žalobce cenové informace neposkytl vůbec.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. H., DiS.

- [75] V odvolání k tomuto přestupku žalobce uvedl, že původní výzvu si s ohledem na povinnost vyplývající z ustanovení § 12a ZOS vyložil tak, že měl doložit cenovou evidenci ohledně 30 dnů před poskytnutím poslední (tj. kontrolované) slevy, což také kontrolnímu orgánu dodal, nikoli 30 dnů před kontrolou, požadovaná součinnost tak pro něj byla definována nesrozumitelně a rozporně se smyslem a účelem kontroly. K evidenci poskytnuté dne 17. 4. 2023 žalobce uvedl, že každý výrobek má tzv. trvalou cenu, která se může po delším časovém úseku měnit, za ni je výrobek prodáván, pokud aktuálně neprobíhá slevová akce, ta je v evidenci označena jako dočasná sleva. Předmětné výrobky nebyly v době 30 dnů před poskytnutím poslední slevy prodávány za akční cenu, proto je u nich uvedena pouze trvalá cena.
- [76] Žalovaný v napadeném rozhodnutí uznal, že žalobci není možné vytýkat, že poskytnuté informace neobsahují údaje o slevách z trvalých cen; v řízení nebylo prokázáno, že by tyto výrobky za akční cenu (s výjimkou slevy zjištěné při kontrolách) prodávány byly. To však dle žalovaného nic nemění na tom, že žalovaná kontrolnímu orgánu nedoložila cenovou evidenci za období specifikované v úředním záznamu ze dne 11. 4. 2023, ta nevyplývá ani z cenové evidence zaslané kontrolnímu orgánu dne 28. 3. 2023, ani z cenové evidence, kterou kontrolní orgán obdržel dne 17. 4. 2023, v níž poslední sleva uvedena není, což se týká všech výrobků uvedených ve výroku prvostupňového rozhodnutí. K námitce, že cenovou historii za období 30 dnů před poskytnutím slevy žalobce doložil, uvedl, že kontrolní orgán po žalobci požadoval cenovou evidenci za období 30 dnů před kontrolou, nikoli před poskytnutím slevy. K námitce nesrozumitelnosti uvedl, že již v prvním úředním záznamu kontrolní orgán jasně deklaroval, že požaduje cenovou evidenci za posledních 30 dnů, v následujícím úředním záznamu pak toto období u každého výrobku uvedl zcela konkrétně. Upozornil na to, že v případě ostatních kontrol použil kontrolní orgán stejnou formulaci výzvy k doložení cenové evidence a žalobce požadované informace ve všech případech kontrolnímu orgánu dodal. Z doložené cenové evidence pak zcela jasně nevyplývalo, že by po toto evidencí nepodložené období byly výrobky nabízené pouze za cenu stejnou, za jakou byly nabízeny v den kontroly, kontrolní orgán tak nemohl patřičně posoudit, jaká nejnižší cena měla být na cenové informaci uvedena. Uzavřel, že žalobce tak své povinnosti předložit cenovou evidenci za období 30 dnů před provedením kontroly nedostál.
- [77] Sankční ustanovení kontrolního řádu [tj. ustanovení § 15 odst. 1 písm. a)] chrání „zájem na zajištění dosažení účelu kontroly, k němuž je třeba mimo jiné zejména poskytování součinnosti kontrolované nebo povinné osoby kontrolujícímu, a dále zájem na zajištění řádného a nerušeného průběhu kontroly“ (viz důvodovou zprávu ke kontrolnímu řádu). Jejich cílem je přinutit kontrolovaný subjekt ke spolupráci při kontrole, odmítá-li ji dobrovolně. Jde v zásadě o obdobu pořádkové pokuty s tím rozdílem, že sankce není ukládána za porušení procesní povinnosti, nýbrž povinnosti hmotněprávní, tedy povinnosti vytvořit podmínky pro výkon kontroly a poskytovat při ní potřebnou součinnost (srov. bod 13 rozsudku NSS ze dne 12. 7. 2017, č.j. 6 As 83/2017-33). Má se tedy typově jednat o situace, kdy daný subjekt ztěžuje, či dokonce maří průběh kontroly tím, že neposkytuje potřebnou součinnost.
- [78] Z ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu je patrné, že povinnosti kontrolované osoby jsou zákonodárcem záměrně rozděleny do několika kategorií. Pod pojmem vytvoření podmínek pro výkon kontroly si lze představit zejména poskytnutí elementárních časových a prostorových podmínek tak, aby kontrola mohla proběhnout. Podstatou povinnosti umožnit výkon kontrolních oprávnění kontrolujícího je určitým způsobem strpět kontrolní činnost oprávněného orgánu, respektive takové činnosti nebránit. Poskytnutí součinnosti k

umožnění výkonu kontrolních oprávnění kontrolujících v sobě zahrnuje rovněž aktivní jednání ze strany kontrolované osoby. Například v případě vyžádání dokumentů týkajících se předmětu kontroly kontrolujícím orgánem je kontrolovaná osoba nejen povinna vydání těchto materiálů nebránit (tedy jej umožnit), nýbrž je povinna tyto rovněž vyhledat a následně předat (poskytnout součinnost k jejich vydání).

- [79] Z výše rekapitulovaného spisového materiálu vyplývá, že žalobci bylo v průběhu kontroly opakovaně sděleno (viz opatření ze dne 27. 3. 2023 a 11. 4. 2023), jaká potřebná součinnost je po něm vyžadována. Přesto žalobce, na rozdíl od jiných provozoven (srov. obsah správního spisu podrobně shrnutý v prvostupňovém rozhodnutí), v případě předmětné provozovny nepředložil u vyjmenovávaných výrobků cenovou evidenci za období 30 dnů před provedením kontroly, čímž bylo v daném případě ztíženo pokračování výkonu kontroly.
- [80] V duchu obecnosti této žalobní námitky tak soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí, ani rozhodnutí prvostupňové nejsou v případě přestupku dle ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu nepodložená a nesprávná. Tuto námitku proto soud neshledal důvodnou.
- [81] K námitkám ad 1. soud uvádí, že podle ustanovení § 24 odst. 7 písm. l) ZOS, v rozhodném znění (do 12. 12. 2024): *„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.“* Totožná skutková podstata je v současném znění ZOS v ustanovení § 24 odst. 5 písm. k).
- [82] Podle ustanovení § 12a odst. 1 ZOS: *„Informace o slevě z ceny výrobku obsahuje informaci o nejnižší ceně výrobku, za kterou jej prodávající nabízel a prodával*
a) *v době 30 dnů před poskytnutím slevy,*
b) *od okamžiku, kdy začal výrobek nabízet a prodávat, do okamžiku poskytnutí slevy, pokud je výrobek v prodeji dobu kratší než 30 dnů, nebo*
c) *v době 30 dnů před prvním poskytnutím slevy, zvyšuje-li prodávající slevu z ceny postupně.“*
- [83] Pro posouzení věci je podstatné, zda žalobce splnil či nesplnil povinnost dle ustanovení § 12a odst. 1 ZOS. Toto ustanovení bylo přijato v návaznosti na transpozici čl. 6a Směrnice, která byla do českého práva implementována v rámci tzv. Omnibus směrnice (směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2161 ze dne 27. listopadu 2019, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES, 2005/29/ES a 2011/83/EU, pokud jde o lepší vymáhání a modernizaci právních předpisů Unie na ochranu spotřebitele), která má za cíl posílení ochrany spotřebitele a transparentnosti v oblasti uvádění slev (dále jen „Omnibus směrnice“). Tato novelizace byla reakcí na běžně se vyskytující jev tzv. falešných slev, kdy 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 po extrémně krátkou dobu. Omnibus směrnice a jí zavedený čl. 6a Směrnice tak na tuto praxi reagují zavedením minimálních standardů transparentnosti, přičemž členské státy musí zajistit, aby spotřebitel měl k dispozici skutečnou, reálnou referenční cenu, z níž je sleva počítána. Z čl. 6a odst. 1 směrnice 98/6/ES vyplývá, že *„veškerá oznámení o slevě z ceny musí uvádět předchozí cenu, kterou obchodník uplatňoval po určité období před uplatněním slevy z ceny“*, a odst. 2 dodává, že *„předchozí cenou se rozumí nejnižší cena, kterou obchodník uplatňoval během období ne kratšího než 30 dnů před uplatněním slevy z ceny.“*

- [84] Gramatické znění ustanovení § 12a odst. 1 písm. a) ZOS 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. Nestací tedy uvádět jakoukoli cenu, kterou si obchodník zvolí jako „*původní*“. Zákon předpokládá jasnou historickou referenci cenové hladiny.
- [85] Co se týče smyslu a účelu právní úpravy, tak má soud za to, že účelem ustanovení § 12a odst. 1 písm. a) ZOS 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.
- [86] Dle soudu je z teleologického hlediska proto klíčové, aby spotřebitel reálně chápal, kolik mohl dříve za zboží zaplatit a kolik stojí nyní. Jakékoli jednání, které tento cíl maří, např. uvedením nerealistické původní ceny nebo její skrývání před zákazníkem, která nebyla nejnižší za posledních 30 dní, tak přímo popírá účel a smysl předmětného ustanovení.
- [87] Ustanovení § 12a odst. 1 písm. a) ZOS se nachází v ZOS, 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.
- [88] Ve vazbě na unijní právní úpravu je nutno připomenout, že výklad musí být v souladu s cíli Omnibus směrnice a čl. 6a Směrnice. SDEU 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.
- [89] 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 odkázan na serióznost 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.
- [90] 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.

- [91] Uvedenému výkladu pak odpovídají i závěry vyjádřené v rozsudku *Aldi Süd* k výkladu ustanovení čl. 6a Směrnice, dle kterého: „Článek 6a odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES ze dne 16. února 1998 o ochraně spotřebitelů při označování cen výrobků nabízených spotřebiteli ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2161 ze dne 27. listopadu 2019 musí být vykládán v tom smyslu, že vyžaduje, aby sleva z ceny zboží, která je oznamována obchodníkem v procentní výši nebo ve formě reklamního sdělení, které má zdůraznit výhodnost cenové nabídky, byla určena na základě ‚předchozí ceny‘ ve smyslu odstavce 2 uvedeného článku.“
- [92] Pokud se tedy žalobce dovolával zásady in dubio pro libertate, tj. „je-li k dispozici více výkladů, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva a svobody“, pak pro uplatnění tohoto principu soud prostor neshledal, a to právě s ohledem na jednoznačný výklad citovaného ustanovení provedený výše.
- [93] Soud proto dospěl ve shodě se správními orgány k závěru, že žalobce ustanovení § 12a odst. 1 písm. a) ZOS porušil. Spotřebiteli byla předkládána informace o slevě z částky, která neodráží reálný cenový vývoj v zákonem požadovaném období. Povinnou informaci o nejnižší ceně za posledních 30 dní totiž žalobce uvedl nejmenším, snadno přehlédnutelným písmem na samém okraji dolní části regálové etikety, zatímco nepovinné informace „AKCE“, údaj o ceně předcházející ceně před slevou a procentuální informaci o slevě uvedl dominantním a tučným písmem v horní části etikety. Referenční cena spolu s ostatními nepovinnými údaji byla prezentována nejednoznačně a nezřetelně, což mohlo být pro spotřebitele matoucí ohledně skutečné cenové výhody.
- [94] Na výše uvedeném nic nemění ani to, že právní úprava neupravuje přesný způsob, jakým má být informace o nejnižší ceně za posledních 30 dní prezentována. Pouhá okolnost, že zákonodárce nestanovil konkrétní požadavky (např. nespecifikoval velikost písma, umístění sdělení, font nebo zarovnání textu), totiž nezabývá žalobce povinností uvádět informace způsobem, který pro spotřebitele nebude matoucí. Je ostatně otázka, zda je vůbec myslitelná takto konkrétní a zároveň paušální úprava, která by byla způsobilá těmto požadavkům smysluplně dostát (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2025, č. j. 10 As 261/2024-64, odst. 27).
- [95] Soud tak uzavírá, že k porušení ustanovení § 12a odst. 1 písm. a) ZOS žalobcem došlo. 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 současně sleva z této nejnižší ceny musí být zřetelně určena. Pokud žalobce nabízel zboží ve slevě a vztahoval slevu k jiné „běžné“ ceně (na cenovce cena škrtnutá), avšak nejnižší cena za posledních 30 dnů byla nižší nebo totožná s aktuální „zlevněnou“ cenou, naznačoval spotřebiteli, že aktuálně je mu zboží nabízeno za výhodnější nižší cenu, ačkoli v posledních 30 dnech měl spotřebitel možnost zakoupit totéž zboží za cenu minimálně totožnou, případně i nižší. Toto jednání žalobce jde jednoznačně proti smyslu ustanovení § 12a ZOS, tj. aby měl spotřebitel přesné, transparentní a jednoznačné informace o cenách výrobku a aby nebyl uváděn v omyl. Žalobce tím, že nevztáhl slevu z ceny výrobku k nejnižší ceně za posledních 30 dnů, porušil povinnost mu danou v ustanovení § 12a odst. 1 písm. a) ZOS.
- [96] V podrobnostech soud odkazuje na napadené a prvostupňové rozhodnutí, kde správní orgány podrobně hodnotily označení jednotlivých informací na regálových štítcích, a to samostatně i ve vzájemné souvislosti. Jejich závěry mají dostatečnou oporu ve spisovém materiálu (viz protokoly o kontrole a fotodokumentace).

- [97] Žalovanému pak dle soudu nelze vytýkat, že k výkladu ustanovení § 12a ZOS využil Pokyny. Ačkoli lze souhlasit se žalobcem, že tyto pokyny nejsou závazným pramenem práva, lze je jako výkladový nástroj vnitrostátní úpravy nepochybně použít. K tomuto krajský soud poukazuje na závěry vyjádřené například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, č.j. 7 As 110/2014-52, dle kterého: *„Podle konstantní judikatury Soudního dvora jsou veškeré orgány členského státu, včetně soudů, povinny při uplatňování vnitrostátního práva vykládat toto právo v souladu se zněním a účelem směrnice či jiného právního předpisu Evropské unie, k jejichž implementaci slouží (viz. např. rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, von Colson a Kamann, 14/83, Recueil, s. 1891, bod 26, a ze dne 13. 11. 1990, Marleasing, C-106/89, Recueil, s. I-4135, bod 8, a také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 3/2007 - 83, publ. pod č. 1401/2007 Sb. NSS, a dostupný na www.nssoud.cz).“*
- [98] Soud dále souhlasí s žalobcem, že není žádným právním předpisem zakázáno uvádět jiný referenční údaj než nejnižší cenu a vztahovat k němu procentuální výši slevy. Z výše provedeného výkladu však plyne, že smyslem předmětného ustanovení není zahrnit spotřebitele informacemi. Jinak řečeno uvedené ustanovení ukládá povinnost při oznámení o snížení ceny zřetelně uvést nejnižší cenu, za kterou byl daný výrobek nabízen a prodáván v období 30 dnů před slevou. Sleva z této nejnižší ceny musí být zřetelně určena tak, aby spotřebitel dostal srozumitelnou a jasnou informaci, což nebylo žalobcem ve vytýkaných případech splněno. V tomto kontextu, pokud žalobce namítal, že splnil svou povinnost již tím, že u zlevněného zboží uvedl informaci o nejnižší ceně, nelze s jeho námitkou souhlasit.
- [99] Soud tak neshledal námitky ad 1. důvodnými.
- [100] K námitkám ad 2. soud uvádí, že podle ustanovení § 5 zákona č. 250/2016 Sb. 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.“*
- [101] V rozsudku ze dne 6. 2. 2008, č.j. 1 As 1/2008-172, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že na trestnost přestupků se aplikují obdobné principy a pravidla jako v případě trestných činů (např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publ. též jako č. 1338/2007 Sb. NSS). Přestupkem může být pouze protiprávní čin. Chybí-li znak protiprávnosti, nelze odpovědnost za přestupek vyvozovat, protože se pak jedná o dovolené jednání, které, ačkoliv se svými znaky podobá přestupku, nenaplnňuje skutkovou podstatu přestupku a není ani nebezpečné pro společnost. Přestupkem proto nemůže být jednání, které formálně přestupku odpovídá, ale není dána jeho protiprávnost. Okolností vylučující protiprávnost je mj. nutná obrana [§ 2 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích] a krajní nouze [§ 2 odst. 2 písm. b)] (srov. k tomu též rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2007 č. j. 4 As 22/2007 - 73, www.nssoud.cz).“*
- [102] Jak vyplývá z dříve uvedeného, tak soud k námitkám ad 1. uzavřel, že nejsou důvodnými, neboť žalobce tím, že nevztáhl slevu z ceny výrobku k nejnižší ceně za posledních 30 dnů, porušil jemu danou povinnost v ustanovení § 12a odst. 1 písm. a) ZOS. Jeho jednání tedy je protiprávní; tento znak neabsentuje. Dopustil se tak přestupku dle ustanovení § 24 odst. 7 písm. l) ZOS, v rozhodném znění. Formální stránka přestupku proto byla naplněna. Žalobcův odkaz na komentářovou literaturu, který vychází z předpokladu absence znaku protiprávnosti, tak dle soudu není případný.
- [103] Proto soud námitky ad 2. rovněž neshledal důvodnými.

- [104] K námitkám ad 3. soud uvádí, že z ustanovení § 5 zákona č. 250/2016 Sb. vyplývá, že materiální stránku přestupku je třeba spatřovat ve společenské škodlivosti tohoto protiprávního jednání, tj. v ohrožení či porušení zájmu chráněného zákonem. Na rozdíl od formální stránky přestupku není materiální stránka přestupku nijak legálně definována, ačkoliv se projevuje nejen při stanovení výše sankce, ale již při posuzování samotné trestnosti sporného jednání (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č.j. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS).
- [105] 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*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, č.j. 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 č. 250/2016 Sb. rozsudek ze dne 29. 10. 2020, č.j. 9 As 173/2020-32, body 57 – 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2016, č.j. 6 As 187/2016-23, bod 20).
- [106] NSS dále v rozsudku ze dne 18. 8. 2022, č.j. 10 As 410/2021-37, uvedl, že „*materiální stránka přestupku má větší význam především u přestupků s abstraktně formulovanou skutkovou podstatou. Na rozdíl například od celé řady konkrétně vymezených přestupků z dopravní oblasti (typicky přestupků spočívajících v překročení povolené rychlosti či porušení jiné zákonem konkrétně stanovené povinnosti) je skutková podstata přestupku podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele (navázaná mj. na klamavé opomenutí podle § 5a tohoto zákona) abstraktní a může pod ni spadat širší a pestřejší paleta případů. Proto je zde i prostor pro zkoumání materiální stránky přestupku podstatně větší než například u dopravních přestupků (pokud u nich zákonodárce zcela přesně vymezil, jaké jednání chce postihovat). Právě u přestupků s abstraktně formulovanou skutkovou podstatou dává smysl zvažovat, zda se určité jednání z hlediska míry společenské škodlivosti nevymyká typovým případům.*“
- [107] Soud dospěl k závěru, že v daném případě nebyly dány takové další významné okolnosti, které by vylučovaly, aby jednáním žalobce byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, pro které by nedošlo k naplnění materiálního znaku přestupku. Společenská škodlivost je v dané věci dána už jen tím, že žalobce svým protiprávním jednáním porušil společenský zájem chráněný ustanovením § 12a ZOS, tj. pravdivě, srozumitelně a objektivně informovat spotřebitele o skutečné výhodnosti nabízené slevy.
- [108] K argumentaci žalobce, že z nezávislého zákaznického průzkumu vyplývá, že informace související s nejnižší cenou nejsou pro zákazníky relevantní tak jako informace související s běžnou cenou, soud uvádí, že tato námitka je pouze vyjádřením odlišného právního názoru žalobce k výkladu nového ustanovení ZOS. Není relevantním tvrzením o tom, že by zde byly takové další významné okolnosti, které by vylučovaly, že jednáním žalobce byl ustanovením § 12a odst. 1 písm. a) ZOS porušen nebo ohrožen zákonem chráněný zájem společnosti. Mínění určité skupiny spotřebitelů při jasném výkladu zákona nemůže výklad zákona ovlivnit. Tvrzení, že žalobce neviduje žádný případ, kdy by se zákazník proti

způsobu cenové prezentace ohradil, rovněž nic nevypovídá o (ne)naplnění materiální stránky přestupku.

- [109] Není pak rovněž pravdou, že by se správní orgány nezabývaly námitkami ohledně výsledků společenského průzkumu. Na str. 13 žalovaný uvedl, že *„tyto námitky nejsou z pohledu požadavků upravených v ustanovení § 12a ZOS významné. Porušení povinnosti vyplývající z nové právní úpravy účinné až od 6. 1. 2023 nelze odůvodnit tím, že zákazník je zvyklý na dosavadní způsob poskytování informací odpovídající předchozí právní úpravě (která uvedení nejnižší ceny v souvislosti s informací o slevě nevyžadovala) a očekává jej, jak namítá obviněná; ostatně je pochopitelné, že je třeba určitý čas na to, aby si zákazníci na novou právní úpravu zvykli a vzali ji za svou, k čemuž by mělo přispět i dodržování této úpravy ze strany prodávajících.“* Z uvedených důvodů považoval žalovaný provedení důkazu zaznamenanými výsledky zákaznického průzkumu ohledně vnímání cenovek zákazníky provedeného agenturou S. & Š. za nadbytečné, neboť na posouzení dané věci nemohou nic změnit. Na tyto své úvahy pak navázal na str. 16 a 17 napadeného rozhodnutí, kde poukázal mimo jiné na to, že dostává podání od spotřebitelů, která se týkají informování o slevách ze strany žalobce.
- [110] Je tedy zřejmé, že se správní orgány dostatečně vypořádaly s průzkumem veřejného mínění předložených žalobcem, 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. K otázce nedostatečnosti údajů na „cenovce“ se soud vyjádřil již shora, tudíž nelze shledat důvodnou ani námitku žalobce o tom, že se spotřebitelům dostalo veškerých informací požadovaných právními předpisy. To samé platí pro tvrzení žalobce o srozumitelnosti cenové komunikace pro spotřebitele. Skutečnost, zda si u žalobkyně zákazníci stěžovali či nestěžovali, také nevypovídá nic o naplnění materiální stránce přestupku. Ostatně ani dle NSS tvrzení žalobce, že žalovaný zahájil kontrolu z úřední činnosti, nikoli na podnět spotřebitelů, nemění nic na naplnění materiální stránky přestupku (bod [16] rozsudku sp.zn. 10 As 260/2024).
- [111] Námitky týkající se materiální stránky přestupku tak soud rovněž neshledal důvodnými.
- [112] K námitkám ad 4. soud uvádí, že podle ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. platí, že *„právnícká osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.“*
- [113] Dle soudu žalobce neuvedl žádnou skutečnost, ve které by bylo možné spatřovat, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránil. Tvrzení žalobce jsou velmi obecná, nekonkrétní a zcela standardní (nikterak výjimečná). Tomu, aby postupoval v souladu s ustanovením § 12a odst. 1 písm. a) ZOS, dle soudu nic nebránilo. Byl to jen žalobce, kdo formuloval údaje na „cenovkách“ takovým způsobem, jakým je formuloval.
- [114] K tvrzení žalobce, že se na žalovaného obrátila se žádostí o objasnění povinnosti podle ustanovení § 12a ZOS, avšak žalovaný prý náležitou součinnost neposkytl, soud uvádí, že ze spisového materiálu se podává, že žalovaný před nabytím účinnosti novely ZOS poskytl nadstandardní součinnost, když odpověděl na různé otázky týkající se výkladu ustanovení § 12a ZOS. Odkázal rovněž Pokyny a upozornil na to, že z těchto Pokynů bude při výkladu nové povinnosti vycházet. Zástupci žalovaného se rovněž účastnili různých kulatých stolů, kde vyjádřili, jakým způsobem bude plnění povinností posuzováno. Za vynaložení potřebného úsilí za účelem zabránění vzniku přestupku tak nelze v žádném případě považovat aktivní poptávání na výkladové nejasnosti, ani účast na odborných debatách.

Žalobce pak např. neuvedl ani nedoložil, že by ze strany správních orgánů obdržel výkladová pravidla, která by aprobovala konkrétní podobu cenovky (jeho slevové komunikace).

[115] Námitky ad 4. tedy soud také neshledal důvodnými.

[116] K námitkám ad 5. soud uvádí, že podle ustanovení § 8 zákona č. 250/2016 Sb. platí, že *„trvající přestupek je takový přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán.“*

[117] Žalobce důvodnost této námitky opřel o závěr, že po účinnosti novely ZOS zavádějící povinnost dle § 12a zvolil určitou formu cenové komunikace, co se týče umístění a velikosti zobrazení nejnížší 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. Dle soudu ale nic takového ve správním řízení prokázáno nebylo a ani to nebylo žalobci ze strany správních orgánů vytýkáno. Tato námitka žalobce je tedy ryze akademické povahy a jako taková tedy nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce ostatně ani neuvedl, jakým konkrétním způsobem by měla být tímto tvrzením ovlivněna zákonnost napadeného rozhodnutí.

[118] Nadto dle soudu jednání žalobce, kterým došlo k porušení ustanovení § 12a písm. a) ZOS, však za takto vymezený trvající přestupek označit nelze. Ve shodě s názorem žalovaného lze naopak konstatovat, že takové jednání bylo naopak jednorázovým úkonem spáchaným tím, že žalobce v jednotlivých případech jako prodávající neinformoval spotřebitele o nejnížší ceně v souladu s ustanovením § 12a ZOS. Každé z posuzovaných jednání bylo jednorázovým úkonem. Tímto jednorázovým úkonem žalobce vyvolal protiprávní stav. Tento závěr nemůže být vyvrácen tvrzením, že pochybení vycházejí z téhož systémového nastavení cenové komunikace slev. Žalobce nepochybně protiprávní stav vyvolal. Zdejší soud se sice ztotožnil s názorem žalobce, že ve vymezení skutkové podstaty přestupku podle ustanovení § 24 odst. 7 písm. l) ZOS, které se vztahuje nejen k porušení ustanovení § 12a ZOS, ale i k porušení ustanovení § 12 ZOS, je sice použit nedokonavý vid, nicméně popisované jednání je svým charakterem jednorázovým úkonem, u kterého není rozhodné, zda je protiprávní stav udržován. Tento závěr je pak v souladu s judikaturou NSS, a to s jeho rozsudkem ze dne 7. 12. 2022, č. j. 2 Afs 30/2021-61, z něhož lze dovodit *„Jak také uvedl již městský soud, je třeba přisvědčit stěžovateli, že gramatický výklad a užití nedokonavého slovesa ve skutkové podstatě deliktu není jediné určující kritérium pro posouzení jeho charakteru, nýbrž je třeba posoudit povahu a podstatu správního deliktu a zejména charakteristiku jeho objektivní stránky, kdy pro trvající správní delikt svědčí určitá míra trvalosti (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2016, č. j. 3 As 205/2015-29).“*

[119] Soud rovněž považuje za vhodné doplnit, že v případě, pokud by byl předmětný přestupek posuzován jako přestupek trvající, bylo by nutné, pokud by byly prokázány skutkové okolnosti tvrzené žalobcem, které však prokázány nebyly, vycházet z ustanovení § 38 zákona č. 250/2016 Sb., který upravuje povahu a závažnost přestupku. Podle ustanovení § 38 písm. f) tohoto zákona *„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.“* Žalobce se tedy svou námitkou dovolává *de facto* přísnějšího posouzení povahy a závažnosti přestupku, která by svědčila nikoli v jeho prospěch, nýbrž v jeho neprospěch.

[120] Ani tyto žalobní námitky tak soud neshledal důvodnými.

- [121] K námitkám ad 6. soud uvádí, že podle ustanovení § 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.*“
- [122] Z tohoto ustanovení tedy vyplývá, že soud může snížit uložený trest pouze tehdy, pokud byl uložen „*ve zjevně nepřiměřené výši*“. Pokud se tedy žalobce po soudu domáhal, aby „*nepřiměřenou*“ pokutu snížil, nemohl soud jeho návrhu vyhovět, neboť soud může snížit pouze pokutu „*zjevně nepřiměřenou*“.
- [123] Žalobci byla uložena pokuta ve výši 700.000 Kč, přičemž podle ustanovení § 24 odst. 19 písm. e) ZOS bylo lze pokutu uložit až do výše 5.000.000 Kč. Pokuta tedy byla uložena ve výši 14 % z maximální výše pokuty. Již z tohoto důvodu nelze považovat pokutu za zjevně nepřiměřenou.
- [124] Pokud jde o odůvodnění výše pokuty, správní orgán I. stupně se jí podrobně zabýval na str. 82 až 84 prvostupňového rozhodnutí, žalovaný pak na str. 21 až 23 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 orgány nevybočily z mezí správního uvážení ani jej nezneužily.
- [125] Žalobce spatřoval nepřiměřenost pokuty v tom, že je nejednoznačné, zda závazné právní předpisy skutečně ukládají povinnosti, za jejichž nesplnění žalovaný žalobci sankcionuje, a že cenová komunikace žalobce není způsobilá klamat spotřebitele. Jak bylo uvedeno již dříve v tomto rozsudku, žádná z těchto námitek nebyla soudem shledána důvodnou, proto tvrzené skutečnosti nemohou mít vliv na výši pokuty
- [126] Žalobce dále spatřoval nepřiměřenost pokuty v tom, že mu žalovaný neposkytl potřebnou součinnost k přenastavení cenové komunikace s ohledem na nově zavedenou povinnost uvádět informace o nejnižší ceně. Ani tyto žalobcem odkazované námitky nebyly, jak uvedeno shora, soudem shledány důvodnými. Žalovaný nebyl dle soudu povinen poskytovat žalobci tvrzenou součinnost, a proto tvrzené nemohlo mít vliv na výši pokuty.
- [127] Žalobce dále spatřoval nepřiměřenost pokuty v tom, že povinnost uvádět informace o nejnižší ceně byla do právního řádu zavedena s nepřiměřeně krátkou legisvakancí lhůtou. Ani tato námitka není dle soudu důvodná, neboť žalobci byla tato nová povinnost známa s dostatečným předstihem, aby mohl svou slevovou komunikaci vůči zákazníkům přizpůsobit této nové povinnosti. Nadto, jak již bylo uvedeno výše v tomto rozsudku, žalobci bylo již před účinností ustanovení § 12a ZOS známo, že žalovaný toto ustanovení bude vykládat v souladu s Pokyny (které byly veřejně dostupné od prosince 2021).
- [128] Žalobce dále spatřoval nepřiměřenost pokuty v tom, že žalovaný též jako přítěžující okolnost hodnotil to, že údajné porušení ustanovení § 12a ZOS bylo zjištěno v rámci 38 kontrol; tuto skutečnost však nelze klást k tíži žalobce. Ani tato námitka není důvodná, neboť žalobce necituje z odůvodnění napadeného rozhodnutí přesně. Žalovaný na str. 21 napadeného rozhodnutí uvedl, že „*způsob spáchání projednávaných přestupků spočívá v tom, že obviněná v případě 38 kontrol u celkem 305 druhů výrobků neinformovala spotřebitele o nejnižší ceně v souladu s ust. § 12a odst. 1 písm. a, c) ZOS.*“ Na str. 22 pak uvedl, že „*ve shodě s*

prvostupňovým orgánem odvolací orgán v neprospěch obviněné vyhodnotil značný počet zjištěných pochybení.“ Z obsahu této vyplývá, že ač bylo zmíněno 38 kontrol, podstatným bylo z pohledu správních orgánů porušení předmětného ustanovení ve vztahu k 305 výrobkům.

- [129] Nedůvodnou je dle soudu i námitky žalobce týkající se jeho cenové komunikace. Žalobce nemohl jednat v dobré víře, že postupuje zcela v souladu s právními předpisy, neboť právní úprava je jasná a srozumitelná a žalobce ani netvrdil, že byl ve svém nesprávném přesvědčení kýmkoli relevantním utvrzen. Žalovaný nezaulal žádný extenzivní výklad ani bez jakéhokoli podkladu nedovožoval dodatečnou povinnost žalobce. Žalovaný také nehodnotil „centrální nastavení cenové komunikace“ jako přitěžující okolnost.
- [130] Závěrem soud připomíná, že ukládání sankcí za přestupky se děje ve sféře volného správního uvážení, tedy zákonem stanovené možnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. ve výběru některého ze způsobů rozhodnutí umožněného zákonem (srov. rozsudky NSS ze dne 31. 5. 2024, č.j. 7 As 35/2023-75 nebo ze dne 24. 4. 2025, č.j. 10 As 261/2024-64). Úlohou soudu tedy není hledání optimální výše sankce, ale její korekce v případě, kdy sankce zjevně neodpovídá zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlivosti trestu. Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že k moderaci je nutné přistupovat spíše zdrženlivě a aktivovat ji až v případech zjevné nepřiměřenosti (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 5. 2024, č.j. 7 As 18/2024-68). O takový případ se však v nyní posuzované věci dle soudu nejedná.
- [131] Námitky týkající se nepřiměřenosti uložené pokuty proto soud neshledal důvodnými.
- [132] K námitkám ad 7. soud uvádí, že jak již bylo shora uvedeno, tak žalovaný se s žalobcem předloženým průzkumem veřejného mínění vypořádal.
- [133] Pokud jde o odkaz žalobce na rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 1998 ve věci C-210/96 a na rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2022, č.j. 6 As 186/2021-28, pak soud uvádí, že oběma těmito soudním 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 praxe mezi spotřebiteli.“ To však dle soudu nebyl případ nyní souzené věci, kdy bylo možné bez důvodných pochybností posoudit, zda žalobce porušil nebo neporušil předmětné ustanovení. Průzkum veřejného mínění tak nemohl nic pro rozhodnutí nyní projednávané věci přinést.
- [134] Soud dále zdůrazňuje, že nová právní úprava ustanovení § 12 ZOS ve světle výkladu SDEU najisto postavila, že dané ustanovení musí být vykládáno v tom smyslu, že vyžaduje, aby sleva z ceny zboží, která je oznamována obchodníkem v procentní výši nebo ve formě reklamního sdělení, které má zdůraznit výhodnost cenové nabídky, byla určena na základě „předchozí ceny“ ve smyslu odstavce 2 uvedeného článku, když touto předchozí cenou se rozumí nejnižší cena, kterou obchodník uplatňoval během období ne kratšího 30 dnů před uplatněním slevy z ceny. Takto jednoznačně vytyčené právní závěry nemohou být zpochybněny či vyvráceny názory jednotlivých spotřebitelů ve formě zákaznického průzkumu.
- [135] Námitky ohledně průzkumu veřejného mínění tak soud neshledal důvodnými.
- [136] K námitkám ad 8. soud uvádí, že podle ustanovení § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. platí, že „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.“

- [137] Podle ustanovení § 88 odst. 1 téhož zákona přitom platí, že „*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*“. Dle odst. 3 téhož ustanovení dále platí, že „*ve společném řízení se neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku*“.
- [138] V nyní posuzovaném případě došlo v případě žalobce k vícečinnému souběhu, tzn. že žalobce více skutky naplnil skutkové znaky skutkové podstaty přestupků a rozhodl o nich v jednom řízení v rámci věcné a místní příslušnosti správní orgán I. stupně. Ze správních rozhodnutí vyplývá, že žalobci byla za použití absorpční zásady uložena pokuta za přestupky podle ustanovení § 24 odst. 7 písm. l) ZOS a ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, ve výši 1.000.000 Kč, resp. 700.000 Kč. Žalovaný shledal jako nejzávažnější přestupek podle ustanovení § 24 odst. 7 písm. l) ZOS, a to vzhledem k počtu případů, jichž se toto pochybení týkalo, a k přestupku podle kontrolního řádu bylo přihlédnuto jako k přitěžující okolnosti (viz str. 21 napadeného rozhodnutí). Správní orgány tedy uložily úhrnnou pokutu primárně za nejprísněji trestný (nejzávažnější) přestupek, přičemž při určení její výše přihlédly k ostatním sbíhajícím se deliktům.
- [139] Uvedený postup odpovídá znění ustanovení § 88 odst. 3 zákona č. 205/2016 Sb.; 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 (ustanovení § 44 odst. 1 věty první zákona č. 250/2016 Sb.). Trestání je v tomto případě ovládáno absorpční zásadou, v souladu, s níž trestní sazba za nejprísněji 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 prísnější 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 přihlédnout 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). 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 dle soudu učinily.
- [140] Ve společném řízení je třeba projednat přestupky téhož obviněného, pokud je k jejich projednání ve smyslu ustanovení § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. věcně a místně příslušný jeden správní orgán.
- [141] 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 (ustanovení § 1 odst. 3 zákona o ČOI). O zjištěných nedostacích 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 Středočeský a Hl. město Praha), rozhodoval o neinformování spotřebitele o nejnižší ceně jednotlivých výrobků, které

zjistil na provozovnách žalobce ve své působnosti. O jiných přestupcích mimo svou územní působnost nebyl správní orgán I. stupně oprávněn rozhodovat (tedy ani vést společné řízení).

- [142] Odkazoval-li žalobce na judikaturu NSS (rozsudek ze dne 12. 4. 2018, č.j. 2 As 426/2017-62), dle 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 č. 250/2016 Sb.; NSS zde vycházel z toho, že správní orgány měly možnost ve věci vést společné řízení dle ustanovení § 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 NSS, 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.
- [143] 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 NSS v rozsudku 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.*“ Zdejší soud na uvedený rozsudek rozšířeného senátu v podrobnostech odkazuje.
- [144] Jak uvedl NSS v navazujícím rozsudku ze dne 20. 10. 2025, č.j. 5 As 4/2025-33, „*ve vztahu k projednávané věci je pravomoc inspektorátů stěžovatelky obsažena v zákoně o ČOI, dle 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.*“
- [145] V rozsudku sp.zn. 10 As 260/2024-97, pak NSS uvedl, že „*na posuzování porušení zákonem stanovených povinností s ohledem na územní působnost správních orgánů proto nemění nic ani skutečnost, že stěžovatelka nastavila slevovou komunikaci centrálně. Jelikož jednotlivé inspektoráty žalované rozhodují o přestupcích v rámci své územní působnosti, nelze se dovolávat ani porušení zásady ne bis in idem (zákaz dvojího trestání) v případě, kdy bylo zahájeno další správní řízení o porušení povinnosti podle § 12a zákona o ochraně spotřebitele poté, co již byla stěžovatelka shledána vinnou z porušení stejné povinnosti jiným inspektorátem žalované.*“
- [146] Žalovaný tak dle soudu nebyl povinen při ukládání sankce v souladu se zásadou absorpce, zohlednit rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 2. 2024, č.j. ČOI 28704/24/O100/Sy/Št, sp.zn. ČOI 39883/23/2000 SŘ 0914/23, jímž bylo částečně změněno, ale ve zbytku potvrzeno rozhodnutí České obchodní inspekce, inspektorátu Jihočeského a Vysočiny ze dne 23. 11. 2023, č.j. ČOI 134951/23/2000/Ma, kterým byla žalobci uložena úhrnná pokuta ve výši 400.000 Kč za přestupky podle ustanovení § 24 odst. 7 písm. a) a l) ZOS, na které žalobce odkazoval v podané replice.
- [147] Námitky ad 8. pak soud neshledal důvodnými.

- [148] K námitkám ad 9. soud uvádí, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je způsobena především nedostatkem skutkových důvodů rozhodnutí, např. pokud se správní orgán nezabýval všemi relevantními okolnostmi věci (k tomu rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č.j. 2 Ads 58/2003-75), není-li zřejmé, z jakých skutkových závěrů žalovaný vycházel, z jakých podkladů učinil své skutkové závěry a jakými úvahami se řídil při jejich hodnocení (k tomu rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2007, č.j. 6 Ads 87/2006-36). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak vzniká zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (i implicitně) reagovat. Přehlédnout nicméně nelze fakt, že správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (k tomu rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2019, č.j. 8 Afs 267/2017-38).
- [149] Soud nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí neshledal. Lze konstatovat, že námitky žalobce uplatněné v tomto řízení jsou v zásadě totožné s jeho argumentací, kterou uplatňoval i v předcházejícím řízení podáními adresovanými správním orgánům. Rozhodnutí žalovaného je srozumitelné, vnitřně strukturované a ve sporných otázkách dostatečně a přiléhavě odůvodněné. Žalovaný reagoval na všechny podstatné aspekty projednávané věci a relevantní námitky, které žalobce v přestupkovém řízení vznesl. Soud tak neshledal nedůvodnou námitku žalobce, dle níž žalovaný neuvedl, z jakého závazného právního předpisu dovozuje povinnost vztahovat výši slevy primárně k nejnižší ceně a uvádět informace o nejnižší ceně určitým způsobem. Žalovaný dle soudu dostatečně vyjasnil, jakou povinnost způsobující společenskou škodlivost žalobce porušil.
- [150] Rovněž pak není pravdou, že by se žalovaný v napadeném rozhodnutí blíže nezabýval společenskou škodlivostí jednání, okolnostmi zprošťujícími žalobce odpovědnosti za přestupek, polehčujícími okolnostmi při stanovení výše pokuty a spojením souvisejících řízení do společného řízení (srov. obsah napadeného rozhodnutí).
- [151] Námitku nepřezkoumatelnosti proto soud neshledal důvodnou.
- [152] Konečně k návrhu žalobce na položení předběžných otázek SDEU soud uvádí, že v návaznosti na rozsudek *Aldi Süd* považuje za zřejmé, že sleva z ceny zboží musí být odvozena z nejnižší ceny, neboť o slevu z ceny se může jednat pouze v případě, pokud je prodejní cena nižší než nejnižší cena. V případě, že je sleva z ceny stanovena na základě jiné ceny než nejnižší ceny, odporuje to čl. 6a Směrnice, resp. ustanovení § 12a ZOS. Závěry SDEU tak lze považovat za jednoznačné a poskytující odpovědi na nejasnosti ve výkladu dané povinnosti. Je tedy najisto postaveno, jakým způsobem má obchodník slevu z ceny prezentovat. Za těchto okolností není žalobcem navrhované položení předběžných otázek důvodné.
- [153] Ze všech shora uvedených důvodů proto soud neshledal žalobu důvodnou a podle ustanovení § 78 odst. 7 s.ř.s. žalobu zamítl.
- [154] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 20. listopadu 2025

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu