



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně Mgr. Hany Janotové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **Zaplo Finance s. r. o.**, IČ: 29413575
sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1
zastoupena JUDr. Pavlem Dejlem, Ph.D., LL.M., advokátem
sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1

proti
žalované: **Česká obchodní inspekce – ústřední inspektorát**
sídlem Gorazdova 1969/24, Praha 2

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 10. 2025, č. j. ČOI
140857/25/O100/Krč/Št

t a k t o:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Identifikace projednávané věci

1. Podstatou sporu je posouzení, zda se žalovaná v napadeném rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vypořádala s argumentací týkající se zániku odpovědnosti žalobkyně za přestupky, zda sankci v podobě pokuty mohla v takovém případě vůbec zákonným

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

způsobem uložit, a pokud ano, zda výši pokuty řádně zdůvodnila ve vztahu k individuálním okolnostem případu. Současně je třeba posoudit, zda byla uložená pokuta schopna naplnit svůj smysl a účel.

Průběh řízení před správními orgány a soudy

2. Žalobkyně je obchodní společností specializující se na poskytování tzv. mikroúvěrů. Ty také v jednotlivých výších nepřesahujících 20.000 Kč poskytla v roce 2017 dvěma fyzickým osobám (dále také jako „dlužníci“), které úvěr neproblematicky splatily. Česká obchodní inspekce – Inspektorát pro Středočeský kraj a Hl. m. Prahu jako prvostupňový orgán u žalobkyně následně provedl kontrolu a uznal rozhodnutím ze dne 26. 8. 2019, č.j. ČOI 105916/19/1000 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žalobkyni vinnou ze spáchání pěti přestupků dle zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSÚ“). Konkrétně shledal, že žalobkyně u obou osob dostatečně neposoudila jejich úvěruschopnost (tzn. spáchala dva přestupky podle § 154 odst. 1 písm. e) ZSÚ), neposkytla jim jako spotřebitelům na svých internetových stránkách údaje o příslušném orgánu dohledu (tzn. spáchala jeden přestupek podle § 154 odst. 1 písm. i) ZSÚ) a tuto informaci jim neposkytla ani v jednotlivých úvěrových smlouvách (tzn. spáchala dva přestupky podle § 154 odst. 1 písm. n) ZSÚ). Prvostupňový orgán žalobkyni uložil pokutu ve výši 200.000 Kč a povinnost k paušální náhradě nákladů řízení státu.
3. Žalobkyně se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolala. Žalovaná odvolání zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila rozhodnutím ze dne 31. 7. 2020, č.j. ČOI 104259/20/O100 (dále jen „první rozhodnutí žalované“). Žalobkyně proti němu brojila správní žalobou, které zdejší soud rozsudkem ze dne 14. 12. 2022, č.j. 8 A 106/2020-81, vyhověl. Žalovaná ale rozsudek č.j. 8 A 106/2020-81 napadla kasační stížností, v níž se vymezila ve vztahu k závěrům týkajícím se posouzení úvěruschopnosti obou dlužníků. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) rozsudkem ze dne 31. 1. 2024, č.j. 6 As 8/2023-57, rozsudek zdejšího soudu zrušil.
4. Soud proto v návaznosti na rozhodnutí NSS v části týkající se přestupků souvisejících s posouzením úvěruschopnosti dlužníků dle § 154 odst. 1 písm. e) ZSÚ rozsudkem ze dne 29. 5. 2024, č.j. 8 A 106/2020-137, žalobu zamítl. V části týkající se neposkytnutí informací o orgánu dohledu dle § 154 odst. 1 písm. i) a e), uložené pokuty a náhrady nákladů řízení státu rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Kasační stížnost žalobkyně byla NSS pro nedůvodnost zamítnuta rozsudkem ze dne 10. 7. 2025, č.j. 6 As 175/2024-36. Proti rozsudku sp. zn. 6 As 8/2023, sp. zn. 6 As 175/2024 a zamítavé části výroku I. a výroku II. rozsudku č.j. 8 A 106/2020-137 podala žalobkyně ústavní stížnost, jímž se mj. v uvedeném rozsahu neúspěšně domáhala jejich zrušení.
5. V dalším řízení před žalovanou žalobkyně navrhla opakovaně řízení zastavit, neboť se domnívala, že její odpovědnost za všech pět přestupků zanikla. Žalovaná návrhu nepřisvědčila a po vydání rozsudku sp. zn. 6 As 175/2024 vydala napadené rozhodnutí. Ve vztahu k přestupkům ve výroku I. bodech 3), 4) a 5) (přestupky týkající se neposkytnutí informací o dohledovém orgánu) prvostupňové rozhodnutí s odkazem na to, že jednání žalobkyně nelze kvalifikovat jako přestupek, zrušila a řízení zastavila. S ohledem na zastavení řízení o těchto třech přestupcích pak výrokem II. napadeného rozhodnutí změnila výrok II. prvostupňového rozhodnutí tak, že výše pokuty snížila na 110.000 Kč. Výrok III. napadeného rozhodnutí ponechala žalovaná beze změny.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

6. K žádosti žalobkyně o zastavení řízení ve vztahu ke všem přestupkům v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že žalobkyni vyhovět nemohla, neboť je při rozhodování ve smyslu § 54 odst. 6 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) vázána pravomocným výrokem rozsudku č.j. 18 A 106/2020-137. Výši pokuty žalovaná určila v rámci své diskreční pravomoci. Základem pro určení konkrétní výše úhrnné pokuty za správní delikt dle bodu 1) a za přestupek dle bodu 2) výroku I. napadeného rozhodnutí pak označila jejich hodnocení prvostupňovým orgánem. Samotnou výši 110.000 Kč označila za odpovídající represivnímu i preventivnímu účinku pokuty, které by ukládání správních trestů mělo splňovat.

Obsah žaloby

7. První námitkou žalobkyně označila napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, protože se žalovaná nevypořádala s její odvolací argumentací týkající se zániku odpovědnosti za přestupky. S ohledem na to, že se (domnělých) přestupků měla dopustit dne 20. 4. 2017 (ve vztahu k prvnímu z dlužníků), resp. do 8. 8. 2017 (ve vztahu k druhému z nich), namítá, že žalobkyni odpovědnost za ně zanikla podle § 32 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění účinném do 31. 1. 2022 (dále též jako „ZOP“), k 20. 4. 2022, resp. k 8. 8. 2022. Podle § 32 odst. 3 ZOP, ve znění do 31. 1. 2022, totiž platilo, že v případě přerušení promlčecí doby odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději pět roků od jeho spáchání. K přerušení promlčecí doby v dané věci dle žalobkyně došlo vedením soudního řízení správního. Až od 1. 2. 2022 se v § 32 odst. 3 ZOP objevila věta, podle níž se do mezní promlčecí doby nezapočítává doba, po kterou trvala některá ze skutečností uvedených v § 32 odst. 1 ZOP, tedy i vedení soudního řízení správního. Toto ustanovení je však pro žalobkyni méně příznivé, a proto je třeba (ve smyslu § 2 odst. 1 ZOP) použít znění, které bylo účinné v době (domnělého) spáchání přestupků.
8. Žalobkyně proto podle § 86 odst. 1 písm. h) ZOP a § 90 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) navrhla prvostupňové rozhodnutí zrušit a řízení zastavit, žalovaná ale její argumentaci opomenula a pouze uvedla, že je vázána rozsudkem č.j. 8 A 106/2020-137. Podle žalobkyně však částečné zrušení prvního rozhodnutí žalované ani částečné zamítnutí žaloby nezbavuje žalovanou povinnosti posoudit zánik odpovědnosti za přestupky i v opakovaném řízení. Žalovaná proto měla zkoumat, zda odpovědnost v mezidobí nezanikla, a přihlídnout k tomu i z úřední povinnosti ve smyslu nálezů Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07. Tím, že se uvedenými námitkami nezabývala, zatížila napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností; žalobkyně to považuje za svévoli a porušení § 2 odst. 1 správního řádu.
9. Upozornila přitom na důvodovou zprávu k tomuto ustanovení, která zánik odpovědnosti akcentuje jako definitivní, zmínila také rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2023, č.j. 8 As 295/2021-35 a rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 9. 2020, č.j. 10 A 164/2019-125, která jsou s tímto tvrzením v souladu. Je přesvědčena, že na projednávaný případ nelze aplikovat druhou větu § 32 odst. 3 ZOP, která byla do zákona vtělena až později s účinností novely č. 417/2021 Sb. Ta do zániku odpovědnosti za přestupek nezapočítává dobu, po kterou trvala některá ze skutečností uvedených v § 32 odst. 1 ZOP (tedy mimo jiné dobu trvání správního řízení soudního). Žalobkyně se jednání posouzených jako přestupky dopustila před účinností novely, proto je třeba ve smyslu východisek uvedených v § 2 ZOP posoudit přestupky podle zákona účinného v době jejich spáchání.

10. Žalobkyně druhou žalobní námitkou spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že žalovaná nevyhodnotila skutečnosti významné pro stanovení výše pokuty. Nerespektovala § 37 ZOP ani ustálenou judikaturu ÚS, neboť z rozhodnutí není patrné, jak při změně počtu přestupků aplikovala absorpční metodu, resp. zda postupovala v souladu s judikaturou ÚS i NSS. Základ úhrnné pokuty totiž žalovaná převzala z prvostupňového rozhodnutí, které vycházelo z pěti a nikoli dvou přestupků. K výši pokuty navíc pouze obecně uvedla, že ji odvodila ze závažnosti přestupků. Nelze tak zjistit, zda a jak byla absorpční metoda použita, ani proč byla původní pokuta za pět přestupků snížena právě na 110.000 Kč.
11. Žalobkyně má třetí námitkou napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné také proto, že se žalovaná nezabývala otázkou, zda po tak dlouhé době může uložená pokuta ještě naplnit svůj smysl a účel. Připomíná, že dle judikatury ÚS, konkrétně dle nálezu ÚS ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. I. ÚS 2859/09, jehož závěry má žalobkyně s odkazem na rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002, aplikovatelné i na správní trestání, je možné konstatovat, že prodlužování řízení oslabuje individuální i generální preventivní účinek pokuty. Od spáchání vytýkaného jednání do vydání napadeného rozhodnutí uplynulo více než osm let a žalobkyně se mezitím chovala bezvadně; uložená pokuta tak podle ní již nemůže plnit svůj výchovný ani preventivní účel.
12. Žalobkyně čtvrtou námitkou namítá zánik odpovědnosti za přestupky. Pokuta jí navíc byla uložena za jednání, které ona sama nepovažuje za protiprávní. Tvrdí, že nejednala úmyslně, ale pouze odlišně vyložila nejednoznačnou úpravu ZSÚ týkající se rozsahu přiměřených a nezbytných informací pro posouzení úvěruschopnosti. Neměla pochybnosti o věrohodnosti údajů dlužníků a vzhledem k zásadám občanského práva, zejména presumpci poctivého jednání, nemohla tyto informace považovat za *a priori* za nespolehlivé. U úvěrů nízké hodnoty a při pozitivní úvěrové historii dlužníků, včetně jejich negativních lustrací v registrech, od nich nebylo zapotřebí požadovat další údaje nad rámec získaných informací o jejich příjmech a výdajích. Nesouhlasí ani se závěrem NSS, který aproboval její potrestání za porušení § 86 odst. 1 ZSÚ; podle ní NSS nezohlednil neurčitost právní úpravy, právo dlužníků na ochranu osobních údajů a odchýlil se od ustálené judikatury NS, což je v rozporu s čl. 39 Listiny a čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Vyjádření žalované

13. Žalovaná ve svém vyjádření navrhuje žalobu zamítnout. Nesouhlasí, že se mezní promlčecí doba podle právní úpravy účinné v době spáchání přestupků nestavila po dobu trvání soudních řízení před správními soudy. Odkazuje na důvodovou zprávu k novele č. 417/2021 Sb. týkající se § 32 odst. 1 ZOP, podle níž již dřívější úprava předpokládala přičítání doby, po kterou trvaly skutečnosti dle § 32 odst. 1 písm. a) až d) ZOP. Uvedla také, že její výklad odpovídá stanovisku, které ve věci zaujalo Ministerstvo vnitra ve svém stanovisku ze dne 21. 9. 2018 – Vliv stavení promlčecí doby na uplynutí mezní promlčecí doby podle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky (dále jen „stanovisko ministerstva vnitra“).
14. K námitce nepřezkoumatelnosti ohledně nedostatečného vyhodnocení skutečností rozhodných pro výši pokuty uvedla, že částku stanovila se zohledněním předchozích soudních řízení a za dva přestupky uložila pokutu 110.000 Kč v souladu s judikaturou NSS, konkrétně s rozsudkem ze dne 26. 2. 2010, č.j. 4 Ads 123/2009–99. Zdůraznila, že prvostupňové a napadené rozhodnutí tvoří jeden celek, a proto při úvaze o výši pokuty vycházela z hodnocení prvostupňového orgánu. Připomněla, že původní úhrnná pokuta

byla v souladu s absorpční zásadou odvozena od přestupku v bodu 2) výroku I. napadeného rozhodnutí, u něhož byla žaloba zamítnuta a který byl prvostupňovým orgánem shledán jako nejzávažnější. Moderaci pokuty proto v rámci své diskreční pravomoci provedla v souladu se zákonnými podmínkami pro ukládání správních trestů. Ve vztahu k námitce nepřezkoumatelnosti týkající se absence argumentace o smyslu a účelu ukládání trestu po časové prodlevě uvedla, že uložením trestu došlo z její strany k dosažení účelu sledovaného zákonem.

Replika žalobkyně

15. Žalobkyně v replice sdělila, že důvodová zpráva k novele č. 471/2022 Sb. sama poukazuje na odlišný názor v judikatuře NSS. Podle žalobkyně jsou to soudy, nikoli poradní orgány ministra vnitra, kdo právo aplikuje, a její případ je proto nutné posoudit podle právního názoru soudů, která vyžaduje definitivní zánik odpovědnosti. Setrvala na tom, že její odpovědnost dle § 32 odst. 3 ZOP v době vydání napadeného rozhodnutí zanikla a řízení mělo být zastaveno. K otázce pokuty uvedla, že odkaz na diskreční pravomoc nezabavuje žalovanou povinnosti vyložit zákonná kritéria; poukázala na rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2008, č.j. 4 Ads 113/2007-87, podle něhož má odůvodnění uložené pokuty respektovat konkrétní okolnosti případu a vylučovat rozumné pochybnosti o její přiměřenosti. Nesouhlasila ani s tvrzením žalované, že pokuta naplnila svůj smysl a účel, neboť toto konstatovala až v soudním řízení a navíc neurčitě. Účelnost sankce je přitom třeba posuzovat podle okolností spáchání přestupku, podle chování pachatele a společenské škodlivosti jednání, nikoli podle průběhu řízení, kterým se žalovaná v napadeném rozhodnutí nezabývala.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

16. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
17. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť účastníci řízení na výzvu soudu nesdělili, že trvají na nařízení jednání. Jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem dokazování, jelikož soud nepokládal za potřebné provádět důkazy na rámec toho, co plyne ze správního spisu. K tomu je nutno dodat, že při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud nutně vycházel z obsahu správních spisů, neboť jeho povinností bylo mj. posoudit, zda skutkový stav, který vzala žalovaná za základ napadeného rozhodnutí, je se správním spisem v souladu a zda v něm má oporu.
18. Žalobkyně sice navrhla provést důkazy, *konkrétně prvostupňové rozhodnutí, napadené rozhodnutí, žalovaného, její návrh na zastavení řízení ze dne 27. 6. 2024, výzvu žalovaného před vydáním rozhodnutí o odvolání ze dne 11. 7. 2024, vyjádření žalobkyně k výzvě před vydáním rozhodnutí o odvolání ze dne 19. 7. 2024 a ústavní stížnost žalobkyně ze dne 9. 9. 2025.* Ty tvoří součást správního spisu. Přitom platí, že soud správním spisem nedokazuje, toliko z něj vychází. Žalovaná pak žádné důkazy provést nenavrhla.
19. Soud uvádí, že na rozhodnutí obou správních orgánů hleděl v souladu s ustálenou rozhodovací praxí správních soudů jako na jeden celek, kdy případné vady odůvodnění rozhodnutí prvostupňového správního orgánu mohla zhojit žalovaná (obdobně rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2012, č.j. 6 Ads 134/2012-47).

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

20. Rovněž předesílá, že v posuzované věci si je vědom existence obou rozsudků osmého senátu č.j. 8 A 106/2020-81 a č.j. 8 A 106/2020-137, včetně rozhodnutí o kasačních stížnostech sp. zn. 6 As 8/2023 a 6 As 175/2024. Soud také ověřil, že ke dni vyhlášení tohoto rozsudku bylo řízení o ústavní stížnosti žalobkyně skončeno; usnesením ze dne 5. 1. 2026, I. ÚS 2636/25, byla její stížnost odmítnuta. Z obsahu odkazovaných rozhodnutí přitom soud shledal, že v tomto řízení žalobkyně uplatňuje jiné žalobní námitky.
21. K jednotlivým žalobním námitkám soud uvádí následující.
22. Třemi z celkových čtyř žalobních námitek žalobkyně poukazuje na to, že má rozhodnutí žalované za nepřezkoumatelné. Z logiky věci proto soud vypořádal nejprve je.
23. V prvním případě spatřuje žalobkyně nepřezkoumatelnost v tom, že se žalovaná nedostatečně vypořádala s odvolací argumentací týkající se zániku odpovědnosti za přestupky; zejména s argumentací, že v rozhodné době neumožňovalo znění § 32 odst. 3 ZOP do mezní promlčecí doby započítávat dobu, po kterou trvala řízení před správními soudy.
24. Soud tuto námitku nemá za důvodnou. Neshledal totiž, že by vypořádání námitek žalované zatížila vadou, která by měla vliv na přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí dle § 76 odst. 1 s. ř. s. a která by měla vést k jeho zrušení. Z obsahu napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaná podstatu argumentace pochopila: „*jako důvod zastavení řízení uvedla (žalobkyně, pozn. soudu) zánik odpovědnosti obviněné za všechna deliktní jednání vymezená ve výrokové části I. napadeného rozhodnutí, tedy ve smyslu § 86 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona.*“. Vypořádala ji pak sice stručně, ale v dostatečně konkrétní míře, když uvedla, že návrhu na zastavení nevyhověla z toho důvodu, že je ve věci dle § 54 odst. 6 správního řádu, ve znění účinném do 30. 9. 2025, vázána rozsudkem č.j. 8 A 106/2020-137. Námitka nepřezkoumatelnosti proto v tomto případě neobstojí.
25. Druhou žalobní námitkou označuje žalobkyně napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné proto, že v něm žalovaná opomněla vyhodnotit skutečnosti významné pro stanovení výše pokuty.
26. Soud předesílá, že při úvaze, zda je zde důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, musí soudy potupovat krajně zdrženlivě (usnesení rozšířeného senátu NSS z 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 30). Takto soud postupoval i v nynějším případě.
27. V napadeném rozhodnutí žalovaná za základ úhrnné pokuty pro přestupky dle bodu 1) a d 2) výroku I. prvostupňového rozhodnutí označila hodnocení provedené prvostupňovým orgánem, které podle ní vzalo do úvahy všechna kritéria dle § 37 a násl. ZOP. Žalovaná pak uložila trest s přihlédnutím k závažnosti spáchaného správního deliktu a závažnosti spáchaného přestupku. Výši úhrnné pokuty z původních 200.000 Kč snížila v rámci své diskreční pravomoci na 110.000 Kč z důvodu, že zároveň zastavila řízení o dalších přestupcích. Dle ní odpovídá částka represivnímu i preventivnímu účinku, které má ukládání správních trestů splňovat.
28. V nynějším případě došlo k tomu, že žalovaná při vydávání napadeného rozhodnutí oproti prvostupňovému orgánu čelila nové situaci; pravomocným rozsudkem správního soudu bylo postaveno najisto, že žalobkyně tři z pěti přestupků, které v rámci absorpční zásady prvostupňový orgán při stanovení původní výše pokuty ve svém rozhodnutí detailně

zohlednil, nespáchala. Žalovaná tak stála před úkolem, aby v napadeném rozhodnutí dostatečně odůvodnila, proč původní výši pokuty snižuje právě na 110.000 Kč.

29. Žalovaná uvedla, že postupovala v rámci své diskreční pravomoci. Tou žalovaná skutečně disponuje. Musí však své úvahy, které při ukládání (výše) pokuty volí, náležitě předeštit a odůvodnit. V tomto lze parafrázovat závěry žalobkyně zmíněného rozsudku NSS sp. zn. 4 Ads 113/2007; při ukládání pokuty za správní delikty sice soud může rozhodovat v rámci svého volného správního uvážení, tedy v rámci mantinelů vymezených zákonem. Ve vztahu k pokutě tak může v rámci rozpětí zákonné sazby rozhodovat, v jaké výši ji pachateli uloží. Soudy pak v rámci přezkumu mohou volné správní uvážení podrobit jen potud, překročí-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení a nebo, zda správní orgán svého volného uvážení nezneužil. Aby byla úvaha vedoucí k uložení konkrétní pokuty přezkoumatelná, musí být ukládána sankce ale řádně odůvodněna. Správní orgán v něm musí zohlednit všechna ve věci relevantní hlediska tak, aby řádně určil míru zákonnosti stanoveného postihu. I když, jako v tomto případě, zvláštní zákon obsahující skutkovou podstatu přestupku výčet hledisek, ke kterým je nutné při stanovení výše pokuty povinen přihlídnout, neobsahuje, správní orgán musí uvést, k jakým hlediskům a kritériím při stanovení konkrétní výše pokuty přihlížel. Úvahu vedoucí ke stanovení v jednotlivých krocích ke stanovení konkrétní výše pokuty, přitom musí formulovat precizně a jednoznačně. A to proto, aby bylo odůvodnění výše stanovené pokuty přezkoumatelné. Správní orgán je tak povinen při ukládání sankce podrobně a přesvědčivě odůvodnit, k jakým skutečnostem přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv měly tyto skutečnosti na konečnou výši pokuty. Výše uložené pokuty musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem, nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu. NSS pak v dané věci označil za nepřezkoumatelné rozhodnutí druhostupňového orgánu, v němž byla výše pokuty stanovena toliko odvozena od popisu skutku. NSS v rozsudku nepřisvědčil ani obecné argumentaci druhostupňového orgánu, který pokutu odůvodnil toliko přihlídnutím k závažnosti přestupku, ke způsobu jeho spáchání a k jeho následkům a k okolnostem, za nichž k porušení došlo a že na základě tohoto dospěl k přiměřenosti pokuty. V tomto směru soud připomíná také právní větu rozsudku NSS ze dne 27. 3. 2008, č.j. 4 As 51/2007-68, která za nepřezkoumatelné považuje takové rozhodnutí o uložení pokuty, pokud je její výše odůvodněna pouhou rekapitulací a konstatováním zákonných kritérií pro uložení pokuty, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla tato kritéria hodnocena. Úvaha správního orgánu musí vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující a vždy je posuzovat z hlediska konkrétního dopadu na daný případ.
30. Soud má právní názory vyslovené v obou výše citovaných rozsudcích za přílehlavé i v této věci. Žalovaná při vydání napadeného, v odvolacím řízení již druhého rozhodnutí, oproti prvostupňovému orgánu nově ukládala trest za jiný, nižší počet přestupků či správních deliktů, což při stanovení výše trestu výslovně zohlednila (str. 5 napadeného rozhodnutí). Dále žalovaná svoji povinnost odůvodnit výši ukládaného trestu překlenuje odkazem na prvostupňové rozhodnutí. To se v adekvátním detailu věnuje aplikaci absorpční zásady, kdy zohledňuje, že za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji postižitelný, dále bere v úvahu zákonné horní hranice sazeb pokut za projednávané přestupky, vyhodnocuje povahu a závažnost jednotlivých přestupků a relevantní skutečnostmi uvedené v § 38 až 40 ZOP, byť k jinému počtu spáchaných přestupků; jako přitěžující skutečnost shledává, že

bylo spácháno více přestupků, polehčující okolnost shledává v tom, že na straně žalobkyně došlo k prvnímu porušení zákona o spotřebitelském úvěru, zmiňuje, že žalobkyně neprojevila ve správním řízení lítost ani vůli k dobrovolné nápravě protiprávního jednání, s tím, že s ohledem na uvážené okolnosti ukládá pokutu při dolní hranici trestní sazby. (K tomu srov. str. 17 až 18 prvostupňového rozhodnutí).

31. S přihlédnutím k výše odkazované judikatuře je soud toho názoru, že by jistě bylo vhodnější úvahu žalované podrobněji rozvést a blíže zdůvodnit, jak se změna v počtu přestupků, resp. správních deliktů, promítla do úvahy o snížení výše pokuty. Z napadeného rozhodnutí je ale i tak seznatelné, co žalovanou k snížení pokuty vedlo (tj. současné zastavení řízení o dalších přestupcích a argumenty ohledně uložení správního trestu předestřené v prvostupňovém rozhodnutí). Žalovaná v napadeném rozhodnutí ve stále platném základu vycházela z prvostupňového rozhodnutí a reflektovala nižší počet přestupků tím, že trest zmírnila. Tuto zvolenou konstrukci přitom soud považuje za dostatečně bytelnou. Žalovaná sice mohla důvody, které ji vedly ke snížení pokuty, přednést v konkrétnější rovině, základ její úvahy je ale v napadeném rozhodnutí zřetelný. Soud tak neshledal důvod, pro který by měl napadené rozhodnutí rušit jen proto, aby žalovaná své fundamentálně správné a rozpoznatelné důvody vedoucí k uložení konkrétní výše trestu pouze v lepším detailu rozvinula. Druhou námitku nepřezkoumatelnosti proto soud neshledal důvodnou.
32. Třetí žalobní námitka má rozhodnutí za nepřezkoumatelné proto, že žalovaná se v napadeném rozhodnutí opomenula zabývat tím, zda může po osmi letech uložená pokuta vůbec ještě naplnit svůj smysl a účel.
33. Této žalobní námitce soud také nepřisvědčil. I kdyby soud připustil, že závěry obsažené v žalobkyní odkazovaném nálezu ÚS sp. zn. I. ÚS 2859/09, lze s ohledem na rozsudek NSS sp. zn. 6 A 126/2002 aplikovat i v situaci, kdy žalovaná ukládá trest v rámci správního trestání, nelze se s názorem žalobkyně, dle kterého měla žalovaná odůvodnit, proč po tak dlouhé době *de facto* trestá, ztotožnit. Ve věci posuzované ÚS šlo o případ, kdy byla časová prodleva mezi spácháním trestného činu a samotným trestáním zapříčiněna prokázanými průtahy v přípravném řízení. Ty ale v posuzované věci nebyly shledány ani namítány; časová prodleva je způsobena zejména vedením jednotlivých soudních řízení, která žalobkyně v drtivé většině sama iniciovala. Na užití zákonných prostředků procesní obrany má samozřejmě nárok, nelze však na jejich (toliko adekvátní) časové dotaci následně vystavět argumentaci, že se žalovaná s touto okolností musí v napadeném rozhodnutí náležitě vypořádat; zákon to po ní v intencích § 37 až § 44 ZOP nevyžaduje. Proto ani třetí námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná.
34. Následně soud přistoupil k vypořádání čtvrté žalobní námitky, dle níž je napadené rozhodnutí nezákonné, neboť odpovědnost za žalobkyní spáchané přestupky již zanikla, když zákonná úprava účinná v době spáchání přestupků neumožňovala stavět běh prekluzivní doby po dobu, kdy byla o věci vedena soudní řízení správní, stavení výslovně umožnila až pozdější právní úprava; ta je však pro žalobkyni méně příznivá, a tak se s ohledem na direktivu obsaženou v § 2 ZOP na danou věc nepoužije.
35. Soud názoru žalobkyně nemůže přisvědčit. Judikatura NSS i pro znění ZOP účinného v době spáchání přestupků, s odkazem na § 41 s. ř. s., stavení doby pro zánik odpovědnosti po dobu trvání skutečností uvedených v § 32 odst. 1 ZOP, výslovně připustila. Rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2021, č.j. 10 Afs 344/2020-53, postihnul v bodech 13 a 14 vzájemný vztah § 41 s. ř. s. a § 32 odst. 3 ZOP. Uvedl v nich, že důvody pro stavení doby pro zánik

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

odpovědnosti uvedené v § 32 odst. 1 ZOP nastanou většinou nezávisle na vůli správního orgánu projednávajícího přestupek, v případě zahájení soudního řízení správního pak dokonce i přímo z vůle pachatele přestupku. V případě, že by řízení před správními soudy trvalo dlouho, mohlo by právě zahájení takového řízení být cestou k dosažení zániku odpovědnosti za přestupek. To dle NSS platí tím více v případě (jazykově stejného) § 32 odst. 3 ZOP, které dobu pro zánik odpovědnosti stanoví v délce tří, resp. pěti let. Ust. § 41 s. ř. s. tak zrcadlí logiku § 32 odst. 3 ZOP; jeho smyslem je stavět lhůtu v řízení před krajským soudem, a to proto, aby správnímu orgánu zůstala zachována část lhůty nevyčerpaná před zahájením soudního řízení pro případ, že jeho rozhodnutí bude soudem zrušeno a věc mu bude vrácena k dalšímu řízení. V průběhu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí nemůže správní orgán ve věci činit žádné úkony, neboť správní řízení bylo pravomocně skončeno a správní orgán musí vyčkávat ukončení soudního řízení, na jehož délku nemá žádný vliv (podobně rozsudek ze dne 12. 4. 2012, č.j. 2 Afs 79/2011-171, č. 2652/2012 Sb. NSS).

36. Ke stejnému závěru dospěl NSS také v bodech 27 a 28 rozsudku ze dne 10. 12. 2021, č.j. 5 As 400/2020-49, podle kterého „§ 32 odst. 1 přestupkového obsahuje případy, které jsou nezávislé na vůli správního orgánu, a v jejich důsledku se tedy běh prekluzivní doby staví, a to bez omezení; naproti tomu § 32 odst. 2 přestupkového zákona obsahuje případy, které se odvíjí od aktivity správního orgánu, v důsledku čehož se sice doba přeruší, ale aby se předešlo opakovanému přerušování doby, je následně její maximální délka omezena podle § 32 odst. 3 přestupkového zákona. Z toho je tedy patrné, že se § 32 odst. 3 přestupkového zákona týká běhu prekluzivní doby, a nejedná se tedy o speciální případ zániku odpovědnosti za přestupek (...). Mezní prekluzivní doba podle § 32 odst. 3 přestupkového zákona se proto nevztahuje na dobu, po kterou se vedlo soudní řízení správní. Je tak zřejmé, že i v případě, že došlo k přerušení běhu prekluzivní doby, může se její běh i nadále stavět. Krajský soud nepochybil, pokud při výpočtu konce prekluzivní doby zohlednil dobu řízení před správními soudy, po kterou se běh prekluzivní doby stavil.“
37. Stejného názoru jako výše citovaná judikatura je i komentářová literatura (Vetešník, P. § 32 [Stavení a přerušování promlčecí doby]. In: Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 265). Ta se, stejně jako ve své replice žalovaná, ztotožňuje i s názorem stanoviska ministerstva vnitra, které shodně se žalovanou dospělo k závěru, že „mezní promlčecí doba podle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky neběží po dobu, kdy se běh promlčecí doby staví. Při určování konce této mezní promlčecí doby je tudíž nutno přičíst dobu, po kterou trvala některá ze skutečností uvedených v § 32 odst. 1 písm. a) až d) zákona o odpovědnosti za přestupky.“ (k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 4. 2024, č. j. 41 A 16/2023-74, bod 16).
38. S účinností od 1. 2. 2022 pak zákonodárce zákonem č. 471/2021 Sb. novelizoval znění § 32 odst. 3 ZOP tak, že za větu „Odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.“ doplnil, že: „Do této doby se nezapočítává doba, po kterou trvala některá ze skutečností podle odstavce 1“.
39. V důvodové zprávě k této novelizaci zákonodárce uvedl: „Navrhuje se výslovně zdůraznit, že mezní tříletá nebo pětiletá promlčecí doba podle § 32 odst. 3 neběží po dobu trvání některé ze skutečností podle § 32 odst. 1 (tj. skutečností působících stavení běhu promlčecí doby). Uvedené pravidlo vyplývalo již ze stávající právní úpravy, což potvrdil závěr č. 165 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 21. 9. 2018 [...] V rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu se nicméně objevil názor odlišný, a to konkrétně v

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

[rozsudku osmého senátu – upravil soudu] (srov. zejména bod 27 a 28). Z předmětného rozhodnutí lze nepřímou dovodit, že Nejvyšší správní soud zřejmě považuje mezní promlčecí dobu za konečnou (nepřekročitelnou), přičemž do ní započítává rovněž dobu, po kterou se běh promlčecí doby staví – v podrobnostech viz citovaný závěr poradního sboru. Podle navržené úpravy by v budoucnu již neměly vznikat výkladové pochybnosti o tom, že při určování konce mezní promlčecí doby stanovené v § 32 odst. 3 je nutno přičíst dobu, po kterou trvala některá ze skutečností uvedených v § 32 odst. 1 písm. a) až d).“

40. K dané novelizaci tedy zákonodárce přistoupil z důvodu předejití případných výkladových nejasností. Nijak neměnil smysl právní úpravy jako takové, ale pouze zdůraznil její význam. Podle názoru zdejšího soudu byl výklad daného ustanovení jasný před i po této novelizaci (shodně rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 6. 2023, č.j. 5 A 128/2019-47, bod 30, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 24. 11. 2022, č.j. 15 A 3/2021-44). Žalobkyně sice v replice uvedla, že důvodová zpráva k novele č. 417/2021 Sb. výslovně upozornila na odlišný názor NSS, který její právní názor podporoval. To je sice pravdou, nicméně zákonodárce v důvodové zprávě výslovně uvedl, že novou úpravu přijímá v reakci na rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2018 č.j. 8 Afs 76/2017-88, který obsahuje v rozhodovací praxi správních soudů ojedinělý a již překonaný právní názor (mimo jiné i zmíněnou změnou právní úpravy), k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2025, č.j. 1 As 26/2025-56, bod 38. Odkaz žalobkyně na uvedený rozsudek NSS proto nepřináší přesvědčivý argument.
41. Pro další relevantní úvahy soud odkazuje na již citovaný rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 41 A 16/2023, který v bodech 12 až 24 výstižně shrnul vývoj aplikační i judikatorní praxe a příležitostně polemizoval také s již překonaným rozsudkem osmého senátu NSS. Nadto je rozsudek relevantní i pro podobnost skutkových okolností a zvolené argumentace. Stejně jako v nynějším případě totiž žalobce v řízení namítal zánik mezní promlčecí doby s ohledem na znění § 32 odst. 3 ZOP do 31. 1. 2022 bez ohledu na to, že o věci probíhalo (trestní) řízení. Žalovaná pak v dané věci stejně jako žalovaná v nyní projednávané věci poukazovala na stanovisko ministerstva vnitra, který byl následně druhou stranou, označen stejně jako nyní žalobkyní, za irrelevantní pramen práva.
42. Žalovaná tak postupovala ve věci správně, pokud řízení nezastavila, neboť stavení doby pro zánik odpovědnosti uvedené v § 32 odst. 3 ZOP umožňovalo ve spojení s § 41 s. ř. s. již jeho znění účinné v době, kdy žalobkyně přestupky spáchala. Pro úplnost soud uvádí, že odkaz žalobkyně na rozsudek NSS sp. zn. 8 As 295/2021, vydaný toliko jeden den před rozsudkem sp. zn. 41 A 16/2023, nepovažuje za příslušný, neboť se otázkou stavení doby pro zánik odpovědnosti dle § 32 odst. 3 ZOP nezabývá; řeší totiž přerušení promlčecí doby dle § 32 odst. 1 písm. b) ZOP.
43. Odkazuje-li žalobkyně také na rozsudek sp. zn. 10 A 164/2019, pak má soud za to, že ten naopak podporuje názor, že k zániku odpovědnosti za jí spáchané přestupky doposud nedošlo. Ve věci soud řešil, zda měl správní orgán aplikovat tříletou prekluzivní lhůtu obsaženou v době spáchání deliktu účinné speciální úpravě, nebo lhůtu pětiletou, stanovenou v obecné úpravě dle § 32 odst. 3 ZOP. V obou případech přitom výslovně s odkazem na § 41 s. ř. s., resp. § 32 odst. 1 písm. c) ZOP uvedl, že se uplatní pravidlo, kdy po dobu řízení před správním soudem prekluzivní lhůta neběží [§ 41 s. ř. s., resp. § 32 odst. 1 písm. c) ZOP]. Jednalo se přitom o znění ZOP účinné do 25. 2. 2020, tedy o znění, v němž § 32 odst. 3 ZOP ještě neobsahoval větu, že se do objektivní promlčecí doby nezapočítává doba, po kterou trvala některá ze skutečností podle § 32 odst. 1 ZOP.

44. Žalovaná proto nepochybila, pokud řízení nezastavila. K zániku odpovědnosti za přestupky ke dni vydání napadeného rozhodnutí (3. 10. 2025) jednoduše nedošlo. Přestupky byly spáchány dne 20. 4. 2017 a 8. 8. 2017. První rozhodnutí žalované, kterým v plném rozsahu potvrdila prvostupňové rozhodnutí konstatující jejich spáchání, nabylo právní moci dne 3. 8. 2020, tedy 3 roky 3 měsíce a 13 dní od skutku spáchaného dne 20. 4. 2017 a 2 roky 11 měsíců a 26 dní od skutku ze dne 8. 8. 2017. K prvnímu stavění promlčecích dob došlo po 1 měsíci a 26 dnech k 30. 9. 2020, kdy bylo zahájeno soudní řízení sp. zn. 8 A 106/2020. Soud ověřil, že první rozsudek ve věci byl poslednímu účastníkovi doručen dne 11. 1. 2023. Od 30. 9. 2020 do 11. 1. 2023, tedy po dobu 2 let 3 měsíců a 11 dní se tak promlčecí doby stavily. Poté opět běžely, stavěny byly ale po 13 dnech podruhé, a to podáním první kasační stížnosti dne 25. 1. 2023 do pravomocného skončení věci dne 6. 2. 2024. Jelikož došlo k odklizení právní moci prvního z rozsudků zdejšího soudu, řízení před zdejším soudem pokračovalo až do právní moci druhého z rozsudků, tedy do 11. 6. 2024. Poté se promlčecí doby ukrácené o 13 dnů opět rozběhly. Stavěny byly po 9 dnech potřetí, a to podáním druhé kasační stížnosti dne 21. 6. 2024 do 15. 7. 2025, kdy právní moci nabyl druhý z rozsudků NSS. Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 3. 10. 2025, promlčecí doby tedy běžely 2 měsíce a 18 dnů. Je tak zjevné, že pro opakované stavění promlčecích dob k zániku odpovědnosti za přestupky ke dni rozhodování žalované, tzn. k 3. 10. 2025, nedošlo.
45. Stran podpůrné argumentace žalobkyně týkající se jejího úmyslu a dalších okolností při spáchání přestupků soud pouze ve stručnosti uvádí, že ji považuje za irelevantní. Rozsudkem č.j. 8 A 106/2020-137 byla žaloba ve vztahu k přestupkům uvedených v bodu 1) a 2) zamítnuta, žalobkyně neuspěla ani v následném kasačním řízení a řízení před ústavním soudem. Soud je závěry, které osmý senát ve vztahu k oběma přestupkům vázán. Nemůže tak popřít slechu argumentaci, která jeho závěry dodatečně zpochybňuje.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

46. Soud tak uzavírá, že žalobkyně se svými námitkami neuspěla, v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti. Městský soud v Praze proto žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
47. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému správnímu orgánu 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.

Praha dne 26. března 2026

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.