



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **Ronja s.r.o.**, IČ: 47904453
sídlem Hatě 182, 669 02 Chvalovice
zastoupený advokátem JUDr. Vladimírem Muzikářem
sídlem Havlíčkova 127/13, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**
sídlem Štěpánská 567/15, 120 00 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2017, č. j. ČOI
28288/17/O100/3000/17/Ad/Št

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím České obchodní inspekce, inspektorátu Jihomoravského a Zlínského (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 6. 2. 2017, č. j. ČOI 13925/17/3000/R/Mach (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), byl žalobce shledán vinným ze spáchání správního deliktu ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě a velkoobchodě, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o prodejní době“), a byla mu uložena pokuta dle § 3 odst. 2 zákona o prodejní době ve výši 20 000 Kč. Tvrzeného správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že dne 28. 10. 2016 v provozovně 3 Kronen Markt, Excalibur City, na adrese Hatě 182, 669 02 Chvalovice uskutečňoval prodej v maloobchodě o státním svátku 28. říjen – Den vzniku samostatného československého státu, a porušil tak právní povinnost uvedenou v § 1 odst. 1 písm. e) zákona o prodejní době. Proti prvostupňovému rozhodnutí se žalobce bránil odvoláním, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 4. 2017, č. j. ČOI 28288/17/O100/3000/17/Ad/Št (dále jen „napadené rozhodnutí“) dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí jím bylo potvrzeno.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce se žalobou domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu, že žalovaný dostatečně nezjistil skutkový stav. Nesprávně zjištěný skutkový stav žalovaný nesprávně právně posoudil. Dle žalobce v řízení nebylo prokázáno, že v den provedené kontroly velikost prodejní plochy v provozovně přesahovala 200 m². Zjištění o rozsahu prodejní plochy je založeno na orientačním přeměření, naměřené hodnoty byly teprve dále využity (blíže nespecifikovaným a nepřezkoumatelným způsobem) k výpočtu rozsahu prodejní plochy. Z žalobcem předloženého autorizovaného plánu vyplývá, že velikost zpřístupněné prodejní plochy činila méně než 200 m² – žalovaný se tímto důkazem nezabýval, postupoval tedy v rozporu s pravidly pro hodnocení důkazů, důkazy nehodnotil v jejich vzájemné souvislosti a nepřihlédl ke všemu, co vyšlo v řízení najevo. Pro účely zákona je třeba zohledňovat jen „čistou“ prodejní plochu, kterou může zákazník pro nákup skutečně využít (není možné započítat plochy sociálního zázemí, prostor určených pro pohyb prodávajících osob). Definici prodejní plochy obsaženou v nařízení Komise (ES) č. 250/2009 ze dne 11. 3. 2009, kterým se provádí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 295/2008 (dále jen „nařízení Komise č. 250/2009“) nelze využívat pro jiné účely než je sběr dat a jejich zpracování. Pro závěr žalovaného o protizákonnosti zmenšení celkové plochy provozovny pod 200 m² není dán žádný právní podklad. Zákon tento postup nezakazuje. Zákon neukládá, aby provozovny s prodejní plochou větší než 200 m² byly ve stanovené dny uzavřeny. Ukládá toliko zákaz prodeje v prodejnách s větší prodejní plochou než je 200 m². *Ad hoc* omezení prodejní plochy zákon nezakazuje, toto sleduje i smysl zákona a výsledek zamýšlený zákonodárcem, jímž je ochrana velkého počtu zaměstnanců velkých prodejen. Žalovaný tak nesprávným způsobem aplikoval zákon, v důsledku čehož vydal nezákonné rozhodnutí.
3. Dále doplňuje, že zákon o prodejní době je jako celek protiústavní a neaplikovatelný, diskriminační vůči provozovatelům větších prodejen, zaměstnancům mimo maloobchod a velkoobchod. Výklad zákona provedený žalovaným by vedl k nedůvodné nerovnosti a diskriminaci mezi provozovateli prodejen, které mají maximální prodejní plochu menší

než 200 m² a provozovateli prodejen, kteří ve smyslu zákona tuto plochu ve vyjmenované dny omezí pod tuto hranici.

III. Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný ve svém vyjádření zastává názor, že v průběhu řízení byl dostatečně objasněn skutkový stav, na jehož základě bylo vydáno objektivní a nestranné rozhodnutí. Odkazuje na svá dosavadní vyjádření, obsah spisového materiálu a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Dále uvádí, že v protokolu o kontrole ze dne 21. 11. 2016, identifikační kód 301610280009051 (dále jen „protokol o kontrole“), je podrobně popsán způsob přeměření provozovny, ze kterého následně žalovaný vycházel v napadeném rozhodnutí. Žalobcem předložený plánec části provozovny nezahrnuje jako součást prodejní plochy veškerý prostor pokladen, jenž se do prodejní plochy započítává, žalobcem tvrzená velikost 199,44 m² se jeví jako velice nepravděpodobná. Navíc i na postup k takto dočasně a účelově zmenšené ploše lze nahlížet jako na jednání směřující k obcházení zákona. V případě, kdy pojem „prodejní plocha“ není definován v českém právním řádu, představuje poměrně jednoznačné vodítko nařízení Komise č. 250/2009 – v souladu s tímto nařízením žalovaný do prodejní plochy nezapočítal prostory zázemí provozovny vyhrazené pro zaměstnance a prostor za pokladnami, kam zákazník odchází po zaplacení nákupu; naopak je nutno započítat prostor pokladen, kde dochází k zaplacení zboží, prostor zabraný prodejními pulty a prostor za těmito pulty, který využívají prodavači. Žalovaný se podrobněji nezabýval předloženým plánem provozovny, neboť je žalobce viněn z toho, že svoji provozovnu, jejíž standardní prodejní plocha činí více jak 200 m², prostřednictvím přepážek záměrně zmenšil a uskutečňoval prodej pouze na její části, čímž se snažil vyhnout povinnosti zákazu prodeje, která se na něj vztahuje. Úmyslem zákonodárce bylo plošně zakázat prodej v provozovnách s prodejní plochou nad 200 m², nikoli dát podnikatelům možnost manipulovat s prodejní plochou provozoven tak, aby se zákazu vyhnuli.

IV. Posouzení věci krajským soudem

5. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
6. Po přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že žaloba **není důvodná**.
7. Předně soud nemůže přisvědčit námitce žalobce o protiústavnosti zákona o prodejní době. Zákon o prodejní době sleduje legitimní cíl, kterým je posílení sociální a rodinné soudržnosti zaměstnanců velkoprodejen ve dnech svátků. Volil-li zákonodárce mezi zájmy na tom, aby byl počet osob, kterým prodej ve dnech svátků zasahuje do soukromého a rodinného života, byl co nejmenší, ale zároveň aby byla zajištěna obslužnost obyvatelstva základními komoditami, jeví se soudu zákaz prodeje pouze u velkých provozoven jako

přiměřený sledovanému cíli. K obdobnému závěru dospěl i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 26. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 37/16 (srov. bod 41), kterým byl zamítnut návrh skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení zákona o prodejní době. Ústavní soud v citovaném nálezu doplnil, že omezení prodeje po dobu sedmi a půl dne v roce neznamená podstatné omezení práva zaměstnanců získávat své prostředky prací, a podotkl, že *„ani po zbývajících 357 a půl dne nemohou u stejného zaměstnavatele pracovat podle své vůle, neboť jsou kromě svých fyzických možností limitováni také zákonnou pracovní dobou a nabídkou práce ze strany svého zaměstnavatele“*, respektive rozvržením pracovní doby činěné rovněž zaměstnavatelem. Zvolené kritérium výměry o velikosti 200 m² je dle Ústavního soudu rovněž kritériem legitimním, mimo to i efektivním a snadno ověřitelným. Odpovídá rozdílu mezi větší prodejnou s cizí pracovní silou a typicky prodejnou provozovanou malým podnikatelem za pomoci jeho rodiny, pro něhož i nadále platí možnost volby, zda dá v určitý den přednost práci nebo rodině (na rozdíl od zaměstnanců totiž požívá autonomie vůle a může se o způsobu trávení svátku svobodně rozhodovat i nadále).

8. Předmětem sporu mezi stranami je otázka, zda se žalobce dne 28. 10. 2016 uskutečněním prodeje v provozovně 3 Kronen Markt, Excalibur City, na adrese Hatě 182, 669 02 Chvalovice dopustil porušení zákazu stanoveného v § 1 odst. 1 písm. e) zákona o prodejní době.
9. Dle § 1 odst. 1 písm. e) zákona o prodejní době je v maloobchodě a velkoobchodě zakázán prodej o státním svátku - 28. říjen - Den vzniku samostatného československého státu.
10. Dle § 1 odst. 3 písm. a) zákona o prodejní době se omezení prodejní doby uvedené v odstavci 1 se nepoužije na provozování prodejen, jejichž prodejní plocha nepřesahuje 200 m².
11. Dle § 3 odst. 1 zákona o prodejní době platí, že *„[p]rávnícká osoba nebo fyzická osoba, která je podnikatelem, se dopustí správního deliktu tím, že provozuje prodej v maloobchodě nebo velkoobchodě anebo prodej nebo výkup v provozovně uvedené v § 2 v době, kdy je jejich provozování zakázáno podle § 1 a 2“*.
12. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu o prodejní době (dostupná v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, www.psp.cz), jeho hlavním cílem je *„upravit prodejní dobu v maloobchodě a velkoobchodě tak, aby byl stanoven obecný zákaz prodejní doby ve vyjmenované svátky“* a dále, že *„[z]ákon se nebude týkat prodejen, jejichž prodejní plocha nepřesahuje stanovenou plochu“*. Takovýto zákaz prodeje by měl přispět ke sladění pracovního a rodinného života, jakožto stěžejního požadavku Evropské unie. Zaměstnanci, kteří v důsledku tohoto zákazu prodeje nebudou muset ve svátek pracovat, se budou moci plně věnovat svým koníčkům a rodině, resp. dětem, které mají v dny uvedené v § 1 odst. 1 zákona o prodejní době také volno. Jejich pracovní život tak díky stanovenému zákazu nebude negativně zasahovat do jejich rodinného a osobního života.
13. Jak je uvedeno výše, stanovený zákaz se nedotýká prodejen, jejichž prodejní plocha nepřesahuje 200 m². Aby bylo možno postavit najisto, zda provozovatel určité prodejny spadá do této výjimky, je nutno vědět, co se rozumí pod pojmem *„prodejní plocha“* stanoveným v § 1 odst. 3 písm. a) zákona o prodejní době. Vzhledem k tomu, že samotný zákon o prodejní době, jakožto celý český právní řád definici tohoto pojmu neobsahuje, neshledává zdejší soud žádný důvod k tomu, aby definice prodejní plochy obsažená v nařízení Komise č. 250/2009 Sb. nemohla být podpůrně použita i pro účely právě

posuzované věci. Naopak, takovéto využití evropské úpravy se jeví jako logické a účelné, napomáhající jednotné interpretaci a aplikaci předmětné právní úpravy, jež ostatně také vychází z unijních požadavků. Jak je uvedeno v Příloze III tohoto nařízení, „[p]rodejní plochou se rozumí odhadnutá velikost povrchové plochy (v m²) části provozovny, která je určena pro prodej a vystavení zboží, tj.:

- celková plocha, kam zákazníci mají přístup, včetně zkušebních místností,
- plocha zabraná prodejními pulty a výklady,
- plocha za prodejními pulty, kterou používají prodávající.

Do prodejní plochy se nezahrnují kanceláře, sklady a přípravný, dílny, schodiště, šatny a jiné společenské prostory“.

14. Výše uvedenou definici zdejší soud považuje za zcela legitimní a racionální, a její převzetí pro účely interpretace § 1 odst. 1 písm. e) zákona o prodejní době proto považuje za zcela rozumné.
15. Smyslu zákona o prodejní době například plně odpovídá, že by za prodejní plochu neměla být považována plocha prodejny, ve které nedochází ke kontaktu se zákazníkem a slouží toliko k servisním účelům (administrativní plochy, sklady, prostory určené výhradně pro personál a další příslušenství provozovny, ve kterém nedochází k prodeji). V opačném případě by se totiž zákaz stanovený v § 1 odst. 1 zákona o prodejní době vztahoval i na prodejny disponující např. velkými administrativními plochami, přestože plocha, ve které je nabízeno zboží zákazníkům, by byla zanedbatelného rozsahu.
16. Zdejší soud proto dává za pravdu žalobci v tom, že plocha za pokladnami, ve které již není zboží ani vystavováno, ani prodáváno, není prodejní plochou provozovny. Takovýto prostor je, zejména u provozoven typu žalobce, umístěných v obchodních centrech, využíván i jinými osobami, než zákazníky dané provozovny, kteří v dané provozovně vůbec nezamýšlejí nakupovat. Tento prostor je obecně využíván k odkládání nákupních košíků, ukládání nakoupeného zboží zákazníky pro následnou přepravu, popř. čekání na osobu v prodejně nakupující (obdobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2008, č. j. 2 As 75/2007-53, dostupný na www.nssoud.cz)
17. Naopak plocha pokladen jako celek z povahy věci musí být do prodejní plochy zahrnuta. Jednak v této oblasti dochází k samotnému prodeji, jednak typicky také k nabízení drobného zboží a tabákových výrobků. Právě tabákové výrobky jsou prodávány i ze strany pokladny, ke které má přístup pouze personál. Proto je za prodejní plochu třeba považovat jak stranu pokladny určenou pro personál, tak stranu pokladny určenou pro zákazníky. Již ze samotného plánu předloženého žalobcem tedy vyplývá, že jím fyzicky ohraničená plocha spolu s prostorem pokladen zjevně musí přesahovat výměru 200 m². Jím na plánu vyznačená prodejní plocha o údajné výměře 199,44 m² totiž není prodejní plochou ve smyslu § 1 odst. 3 písm. a) zákona o prodejní době, neboť nezahrnuje prostor, ve kterém se nachází pokladny, jež je třeba považovat za součást prodejní plochy.
18. Zdejší soud je však nadto toho názoru, že pro posouzení, zda se žalobce dopustil správního deliktu ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o prodejní době, není určující, zda žalobcem fyzicky ohraničená plocha zpřístupněná zákazníkům dne 28. 10. 2016 přesahovala zákonný limit 200 m² či nikoliv, nýbrž to, zda prodej probíhal v prodejně, jejíž celková prodejní plocha přesahuje tento limit. Zákon totiž primárně nezakazuje prodej na prodejní ploše o určité výměře, nýbrž prodej v prodejnách s určitou výměrou

prodejní plochy. Není tedy rozhodná *ad hoc* omezená prodejní plocha, nýbrž velikost samotné prodejny, byť ta je posuzována z pohledu její prodejní plochy. Zjevně ovšem i s ohledem na smysl zákona (omezení prodeje ve větších provozovnách, tj. u zaměstnavatelů většího počtu zaměstnanců) není rozhodná aktuálně vymezený prostor, po kterém by se měli zákazníci pohybovat, nýbrž charakter samotné prodejny. „Prodejní plochou“ ve smyslu § 1 odst. 3 písm. a) zákona o prodejní době je proto třeba rozumět skutečnou plochu provozovny (vymezenou výše uvedenými pravidly) jako takové, nikoliv plochu „dočasně omezenou“ či jakkoli *ad hoc* upravenou. Zdejší soud nepopírá, že prodejní plocha provozovny je vlastnost provozovny, která se může s časem měnit. V důsledku těchto změn pak může prodejna, která původně spadala pod zákaz uvedený v § 1 odst. 1 zákona o prodeji, využívat výjimky uvedené v § 1 odst. 3 písm. a) zákona o prodejní době, a naopak. K tomu, aby mohla být konstatována změna charakteru provozovny v důsledku změny prodejní plochy však je bezesporu třeba trvalejších úprav, nikoli pouhé postavení zátaras, které zjevně toliko dočasně (v případě žalobce na dobu jednoho dne) zamezí vstupu zákazníkům do určité části prodejny. Jak je uvedeno v protokolu o kontrole, prostor prodejny, který dne 28. 10. 2016 nebyl zákazníkům zpřístupněn, byl i nadále vyplněn regály se zbožím a bylo zřejmé, že běžně k nabízení zboží zákazníkům slouží. Dočasné omezení prostoru pro pohyb zákazníků v prodejně trvající pouhý jediný den, jehož jediným účelem zjevně bylo vyhnoutí se zákonné povinnosti stanovené v § 1 odst. 1 písm. e) zákona o prodejní době právě na tento den, je nutno považovat za snahu o obcházení zákona, která nemůže požívat právní ochrany. Jeho akceptací by soud v podstatě aproboval jednání, které je v příkrém rozporu s hlavním účelem zákona o prodejní době, a to stanovit obecný zákaz prodejní doby u vymezených provozoven ve vyjmenovaných svátcích.

19. Nelze přitom přisvědčit ani námitkám žalobce směřujícím vůči provedenému měření prodejní plochy a výpočtu její výměry. Kontrolní orgán provedl podle názoru soudu řádné měření prodejní plochy, které co do jeho způsobu i naměřených hodnot dostatečně konkrétně zanesl do protokolu o kontrole (viz str. 4). Nesprávnost konkrétních naměřených údajů, jakož i způsobu měření či provedení výpočtu obsahu plochy měl žalobce možnost namítat v průběhu správního řízení. Neučinil tak a pouze předložil vlastní plánek s uvedením vlastního výpočtu prodejní plochy. Tento plánek ovšem jednak potvrzuje překročení zákonem stanoveného limitu, jednak vychází z nesprávného předpokladu, že prodejní plochou pro účely zákona o omezení provozní doby je plocha aktuálně v daný den zpřístupněná zákazníkům. Jestliže žalobce nepředložil žádný důkaz, který by svědčil o chybně provedeném měření provozovny žalobce a výpočtu výměry plochy provozovny ze strany kontrolního orgánu, nezbývá než konstatovat, že pro závěr o překročení výměry 200 m² opatřil správní orgán prvního stupně dostatečné podklady. Mezi stranami nadto není sporu o tom, že skutečná prodejní plocha provozovny žalobce přesahuje zákonem stanovenou hranici 200 m².
20. Žalobce namítá, že se žalovaný nijak nezabýval žalobcem předloženým plánkem provozovny, v důsledku čehož postupoval v rozporu s pravidly pro hodnocení důkazů a nezjistil dostatečně skutkový stav věci. Zdejší soud žalobci v tomto tvrzení nedává za pravdu. Vyjádření žalovaného k žalobcem předloženému plánu je obsaženo na str. 5 napadeného rozhodnutí, přičemž žalovaný uvedl, že účelově zmenšený obsah plochy provozovny nemůže mít vliv zákaz prodeje vztahující se na žalobce dle § 1 odst. 1 písm. e) zákona o prodeji. Jak vyplývá z výše uvedeného, zdejší soud se s takovým hodnocením žalovaného plně ztotožňuje.

21. Lze tak shrnout, že zatímco trvalejší úpravy provozovny směřující k dlouhodobé změně prostor provozovny znamenají změnu prodejní plochy pro účely zákona o prodejní době, dočasná omezení realizovaná prostřednictvím pásek, zátaras a jiných obdobných překážek nemohou prodejní plochu provozovny změnit. Zdejší soud tedy uzavírá, že vzhledem ke skutečné (běžně dostupné) ploše provozovny žalobce na tuto dopadá zákaz stanovený v § 1 odst. 1 písm. e) zákona o prodejní době. Uskutečňováním prodeje ve dne 28. 10. 2016 tak žalobce tento zákaz porušil.
22. Dle názoru zdejšího soudu správní orgány v posuzované věci zjistily skutkový stav dostatečně k tomu, aby mohli konstatovat naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 3 odst. 1 zákona o prodeje. Pro takové konstatování je stěžování skutečnost, že skutečná celková, resp. zákazníkům běžně dostupná, plocha provozovny žalobce přesahuje 200 m² a dále skutečnost, že žalobce v den státního svátku v této prodejně uskutečňoval prodej. Jednak žádná z těchto skutečností není mezi stranami sporná, jednak žalobcem předložené důkazy nemohly takto zjištěný skutkový stav vyvrátit, či jakkoli zpochybnit – právě naopak, nepřímo jej potvrzují.
23. Žalobcem navržené důkazy, které nejsou obsahem správního spisu (kopie návrhu senátorů Parlamentu ČR na zrušení zákona o prodejní době ze dne 14. 12. 2016, včetně přidělení sp. zn.) zdejší soud neprováděl, neboť by nemohly přispět k dalšímu objasnění skutkového stavu věci. Jak soud uvedl výše, právní úprava nebyla shledána protiústavní.

V. Shrnutí a náklady řízení

24. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
25. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec její běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 3. dubna 2019

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. H.