



ČESKÁ REPUBLIKA ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Dalilou Marečkovou v právní věci žalobkyně **P. S.**, IČ: x, nar. x, bytem x, zast. Mgr. Janem Fuchsem, advokátem se sídlem Tovární 3, 170 00 Praha 7 – Holešovice, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje, odbor vnitřních věcí a krajský živnostenský úřad**, se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5, v řízení o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2013, č. j. 045612/2013/KUSK, sp. zn. SZ_045612/2013/KUSK/2,

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

Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 5. 2013, č. j. 045612/2013/KUSK, sp. zn. SZ_045612/2013/KUSK/2 (dále jen „napadené rozhodnutí“) změnil výrok prvoinstančního rozhodnutí Městského úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, obecního živnostenského úřadu, ze dne 14. 2. 2013, č. j. x (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 61 odst. 3 písm. c) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“). Žalovaný ve výrokové části napadeného rozhodnutí nejprve upřesnil výrok prvoinstančního rozhodnutí, když konstatoval, že se žalobkyně dopustila přestupku „tím, že v období od dubna do srpna 2012 nabízela a prodávala prostřednictvím internetu zájezdy v termínech 29. 6. 2012 – 1. 7. 2012, 13. 7. 2012 – 15. 7. 2012, 27. 7. 2012 – 29. 7. 2012 a 17. 8. 2012 – 19. 8. 2012 s názvem S. I. L. V. + D. a provozovala tak činnost, která je součástí živnosti koncesované, provozování cestovní kanceláře, aniž by pro tuto činnost měla

živnostenské oprávnění.“ Ve zbývající části, v níž byla žalobkyni za spáchání přestupku uložena pokuta ve výši 25.000,- Kč, jakož i povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000,- Kč, žalovaný prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

Toto rozhodnutí napadla žalobkyně včasnou žalobou, v níž namítala jeho nezákonnost z důvodu porušení základních zásad správního řízení, konkrétně zásady legality, materiální pravdy, zákazu zneužití správního uvážení, zásady správnosti a přesvědčivosti správního rozhodnutí, zásady nestrannosti, zásady ochrany práv a zájmů adresátů veřejné správy a zásady legitimního očekávání [to vše s odkazem na ustanovení § 2 až § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a na čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod bez dalšího upřesnění]. Žalobkyně dále namítala porušení článku 2 odst. 2, článku 4 odst. 2, 3 a 4 a článku 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listiny“) s tím, že vydáním napadeného rozhodnutí (resp. zcela extenzivním výkladem zákona) došlo k nezákonnému omezení jejího práva svobodně podnikat v cestovním ruchu. K meritu věci pak uvedla, že žalovaný dospěl k nesprávnému názoru, že účast na opeře (která byla nabízena jako fakultativní služba) byla významnou složkou zájezdu s tím, že se jednalo o největší operní festival na světě, který se konal ve třetí největší dochované aréně na světě z doby počátku našeho letopočtu. Podle názoru žalobkyně se ovšem jednalo pouze o doplňkovou službu a žalovaný v napadeném rozhodnutí řádně neodůvodnil, jakými úvahami se řídil a na základě jakých kritérií významnost této služby posuzoval. Podle názoru žalobkyně žalovaný nezohlednil ani skutečnost, že právě tuto službu využila jen část účastníků, navíc za situace, kdy celý výlet trval takřka tři dny, zatím co operní představení trvalo jen pár hodin. Již z tohoto pohledu se nejednalo o zájezd, navíc žalobkyně dodržela zákonné podmínky vyplývající z ustanovení zákona o cestovním ruchu. Jako zcela mylný žalobkyně označila rovněž názor prvoinstančního správního orgánu, který předmětnou akci označil jako zájezd již proto, že se jednalo o kombinaci služeb s tím, že doba poskytování služeb byla delší než 24 hodin.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě v první řadě odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) č. j. 2 Azs 92/2005-58 s tím, že žalobkyně ve své žalobní námitce vůbec nekonkretizovala trzení, z jakých skutkových a právních důkazů považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, porušující základní zásady správního řízení, a proto její obecná tvrzení nemohou vyvolat důsledky předpokládané zákonem. Podle názoru žalovaného jsou právě taková konkrétní tvrzení zákonnou náležitostí žaloby a jejich absenci (po uplynutí zákonné lhůty pro podání žaloby) již nelze zhojit. Navíc správní orgány obou stupňů zjistily skutkový stav, projednaly se žalobkyní přestupek v ústním jednání a daly jí možnost, aby se vyjádřila k podkladům rozhodnutí. S ohledem na uvedené není tato žalobní námitka důvodná. K namítanému porušení článků Listiny konstatoval, že se jedná o námitku nesrozumitelnou již proto, že správní orgány postupovaly výhradně v zákonných mezích, a pokud správní orgány postupovaly podle živnostenského zákona nebo zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu (dále jen „zákon č. 159/1999 Sb.“), pak postupovaly také v souladu s Listinou, a proto je taková žalobní námitka ryze účelová. K námitce, podle níž napadeným rozhodnutím došlo k nezákonnému omezení práva podnikat, žalovaný uvádí, že právo na podnikání je právem hospodářským a jako takové je možno jej omezit či regulovat zákonem. V této souvislosti odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 159/1999 Sb. s tím, že došlo k zapracování Směrnice Rady 90/314/EHS z 13. 6. 1990 do českého právního řádu a zákon č. 159/1999 Sb. specifikoval a rozdělil podnikání v oblasti cestovního ruchu na subjekty (podnikatele), kteří

mohou prodávat „zájezdy“ a podnikatele, kteří zájezdy mohou jen zprostředkovávat. Žalobkyně svým jednáním naplnila formální i materiální znaky přestupku, resp. její zdokumentované jednání je prodejem zájezdu, aniž by žalobkyně byla držitelkou příslušného potřebného živnostenského oprávnění, a proto k žádnému omezení práva na podnikání nemohlo dojít. Naopak žalobkyně byla potrestána sankcí za protiprávní jednání, které není právem dovolené. Žalovaný vyslovil nesouhlas s výkladem pojmu „zájezd“, jak jej učinila žalobkyně. Dodal, že pojem „zájezd“ je třeba vykládat v souladu s prameny práva a zákonem č. 159/1999 Sb., v neposlední řadě rovněž podle Směrnice Rady 90/314/EHS z 13. 6. 1990, implantované do českého právního řádu, a proto ve Směrnici používaný název „soubor služeb“ byl zvolen jednoslovný název „zájezd“, který dle důvodové zprávy k zákonu č. 159/1999 Sb. vyhovuje lépe, a proto je nutno časové hledisko vztahovat na „zájezd“ jako celek, nikoli na jednotlivé služby. Ostatně žalobkyně zcela pomíjí negativní výklad „zájezdu“ vyplývající z ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 159/1999 Sb. Podle žalovaného součástí „zájezdu“, jehož prodejem žalobkyně naplnila všechny znaky přestupku, byla nejen služba cestovního ruchu doprava a ubytování, ale i návštěva kulturního představení, které žalovaný vyhodnotil jako jinou službu cestovního ruchu dle § 1 odst. 1 písm. c) zákona č. 159/1999 Sb. Zmíněné služby cestovního ruchu byly sestaveny předem a jako celek nabízeny zákazníkům. Žalobkyně pak na prodej takto předem sestavených služeb cestovního ruchu uzavírala smlouvy vlastním jménem, čímž porušila ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 159/1999 Sb. S ohledem na uvedené žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Žalobkyně v replice na vyjádření žalovaného na svých námitkách setrvala. Z jednání, jehož nařízení se domáhala, se omluvila.

Pověřený pracovník žalovaného v závěrečném přednesu odkázal na vyjádření žalovaného a navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou v plném rozsahu zamítl, a aby žalovanému přiznal právo na náhradu nákladů řízení ve výši 6.800,-Kč, tj. za dva hlavní úkony po 3. 100,-Kč, a 2x režijní paušál po 300,-Kč.

Krajský soud v Praze ze správního spisu zjistil, že žalobkyně v průběhu řízení před správními orgány prakticky nijak nezpochybnila zjištění, že v období od dubna do srpna 2012 nabízela a prodávala prostřednictvím internetu zájezdy v termínech 29. 6. 2012 – 1. 7. 2012, 13. 7. 2012 – 15. 7. 2012, 27. 7. 2012 – 29. 7. 2012 a 17. 8. 2012 – 19. 8. 2012 s názvem S. I. L. V. + D.

Podle ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 159/1999 Sb. zájezdem podle tohoto zákona není kombinace služeb cestovního ruchu a) prodávaná jinému podnikateli za účelem jeho dalšího podnikání, nebo b) jejíž nabídka a prodej nesplňuje znaky živnostenského podnikání. Podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 159/1999 Sb. mohou prodávat zájezd jen osoby uvedené v § 2 odst. 1 uzavřením cestovní smlouvy. Zprostředkovávat prodej zájezdu mohou jen osoby uvedené v § 2 a 3. Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 159/1999 Sb. je provozovatel cestovní kanceláře (dále jen "cestovní kancelář") podnikatel, který je na základě koncese oprávněn organizovat, nabízet a prodávat zájezdy.

Podle § 63a odst. 3 živnostenského zákona uloží živnostenský úřad fyzické osobě, která neoprávněně podniká v činnosti, která je předmětem živnosti koncesované, pokutu až do výše 200 000 Kč.

Podle názoru soudu je v předmětné věci stěžejní zodpovězení otázky k výkladu pojmu „zájezd“. Soud sdílí závěr žalovaného, že tento pojem je třeba vykládat v souladu s prameny práva a zákonem č. 159/1999 Sb., ale také se Směrnicí Rady 90/314/EHS z 13. 6. 1990. V českém právním řádu zvolený jednoslovný název „zájezd“ (viz důvodová zpráva k zákonu č. 159/1999 Sb.) byl podle názoru soudu zvolen právě proto, aby vztahoval časové hledisko na celek, tj. na „zájezd“, nikoli na jednotlivé služby, jak nesprávně dovozuje žalobkyně. Tomuto závěru zcela jednoznačně svědčí negativní výklad pojmu „zájezd“ v ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 159/1999 Sb., který žalobkyně v žalobě zcela pomíjí. Pro tento výklad zcela jednoznačně svědčí ustálená judikatura NSS, konkrétně v rozsudku ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 27/2010-66, k otázce ochrany spotřebitele, v níž k pojemu „zájezd“ uvádí, že *„[K]ombinace služeb dopravy, ubytování a balíčku služeb cestovního ruchu smluvních partnerů v Jižní Africe (např. několikadenní safari) sestavená na individuální přání klienta je „zájezdem“ ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění účinném do 31. 7. 2006, byly-li balíčky služeb cestovního ruchu jihoafrických partnerů sestaveny dopředu, tj. nikoli až na individuální přání klienta, a jako takovéto klientům nabízeny.“* Rozsudek NSS odkazuje rovněž na prejudikaturu - rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 4. 2002, Club-Tour (C-400/00, Recueil, s. I-4051).

S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že žalobkyně prodejem „zájezdu“ naplnila všechny znaky přestupku, protože v „zájezdu“ byla zahrnuta jak služba cestovního ruchu doprava a ubytování, ale také návštěva kulturního představení, které žalovaný zcela správně vyhodnotil jako jinou službu cestovního ruchu dle § 1 odst. 1 písm. c) zákona č. 159/1999 Sb. Za popsané situace není vůbec rozhodující, zda některý z účastníků neměl o tuto jinou službu zájem, podstatné však je, že tyto služby byly staveny předem, a že je žalobkyně jako celek nabízela zákazníkům, ač pro provozování živnosti koncesované (k provozování cestovní kanceláře) neměla živnostenské oprávnění. Žalobkyně tak svým jednáním porušila ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 159/1999 Sb.

Soud nesdílí názor žalobkyně, že by v jejím případě došlo k porušení Listiny, neboť oba správní orgány postupovaly výhradně v zákonných mezích (tj. v souladu se živnostenským zákonem a zákonem č. 159/1999 Sb.) a již proto nelze tuto námitku označit jako důvodnou. Podle názoru soudu nelze v případě žalobkyně hovořit ani o jakémsi „nezákonném omezení práva podnikat“ již proto, že právo na podnikání je regulováno zákonem. Jako ryze účelové se soudu jeví námitky, které žalobkyně vůbec nekonkretizovala, když v žalobě ani v replice neuvedla, z jakých důvodů považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, porušující základní zásady správního řízení.

Vzhledem k tomu, že žaloba není důvodná, postupoval soud podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. a žalobu zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch, žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 9. března 2015

JUDr. Dalila Marečková, v. r.
samosoudkyně

Za správnost:
Božena Kouřimová