



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **EURO TAXI Praha, s.r.o., v likvidaci**, se sídlem Winstona Churchilla 1800/2, Praha 3, zastoupeného JUDr. Koljou Kubíčkem, advokátem se sídlem Urbánkova 3360, Praha 4, proti žalovanému: **Česká obchodní inspekce**, se sídlem Štěpánská 567/15, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2009, č. j. ČOI 1985/2009/0120/1000/2009/Kr/Št, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2013, č. j. 6 Ca 118/2009 - 50,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2013, č. j. 6 Ca 118/2009 - 50, **se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení.**

Odůvodnění:

I. Rozhodnutí městského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalovaného

[1] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) se podanou kasační stížností domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 10. 12. 2013, č. j. 6 Ca 118/2009 - 50, kterým bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 20. 3. 2009, č. j. ČOI 1985/2009/0120/1000/2009/Kr/Št, a věc byla vrácena stěžovateli k dalšímu řízení. Rozhodnutím stěžovatele bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „účastník řízení“) proti rozhodnutí České obchodní inspekce, inspektorátu Středočeský a Hl. město Praha (dále jen „orgán prvního stupně“), ze dne 15. 12. 2008, č. j. 3689-10-08, kterým byla účastníkovi řízení za porušení ust. § 12 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně

spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“) uložena pokuta v celkové výši 150 000 Kč.

[2] Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve zabýval námitkou účastníka řízení směřující proti způsobu provedení kontrol, kdy účastník řízení jako kontrolovaná osoba nebyl o provádění kontrol informován a nemohl jim být tedy přítomen a hájit svá práva. V důsledku této vady kontroly ve své podstatě vůbec nebyly provedeny. Městský soud shledal tuto námitku důvodnou, neboť předmětné kontroly nebyly kontrolními pracovníky zahájeny v souladu s ust. § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v rozhodném znění (dále jen „zákon o státní kontrole“). Kontrolní orgány postupují dle zákona o státní kontrole v takových případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČOI“), je vůči zákonu o státní kontrole ve vztahu speciality, a proto za situace, kdy tento neupravuje povinnosti kontrolních pracovníků při zahájení kontroly, je nutné postupovat dle ust. § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole jako obecného právního předpisu. Zahájení kontroly mělo být účastníkovi řízení kontrolními pracovníky oznámeno a nelze souhlasit s názorem stěžovatele, že zákon o státní kontrole pouze stanovuje povinnost kontrolních pracovníků seznámit kontrolovanou osobu s obsahem kontrolního protokolu a předat jeho stejnopis, jak uvádí § 16 odst. 1 zákona o státní kontrole. V návaznosti na tento závěr poukázal městský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 As 11/2009 - 66, v němž zdejší soud rovněž vyslovil povinnost vyrozumět kontrolovanou osobu o prováděné kontrole, avšak až v okamžiku, kdy již nelze zmařit samotný účel kontroly, a následně v její přítomnosti v kontrole pokračovat.

[3] Dále městský soud posuzoval námitku účastníka řízení, že při samotných kontrolách byli přítomni pouze jeho zaměstnanci, kteří nejsou oprávněni za účastníka řízení jednat, tím spíše podepisovat protokol o provedené kontrole. Na tuto skutečnost účastník řízení v průběhu správního řízení několikrát poukazoval s tím, že tímto bylo zasaženo do jeho procesních práv (konkrétně být informován o zahájení kontrol v souladu se zákonem a být přítomen provádění kontrol). Městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že stěžovatel se s touto námitkou dostatečně nevypořádal. Stěžovatel pouze dovodil, že povinnosti stanovené zákonem o ochraně spotřebitele nejsou dány zaměstnancům, a dále nevyhodnocoval vztah řidičů ke kontrolované osobě a to, zda jsou oprávněni podepsat kontrolní protokol, a z čeho jejich případné oprávnění plyne.

[4] Městský soud též shledal, že za předpokladu, že by byly splněny všechny procesní podmínky (což dle městského soudu splněno nebylo), byla účastníkovi řízení uložena pokuta v souladu se zákonem, neboť svým jednáním porušil ust. § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, když ve svých vozidlech uváděl cenu, která byla v rozporu se závaznými cenovými předpisy, a tím se dopustil správního deliktu dle ust. § 24 odst. 7 písm. h) zákona o ochraně spotřebitele.

II. Kasační stížnost

[5] Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., ve znění

pokračování

pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení.

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nesprávné právní posouzení ust. § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole městským soudem, který při jeho výkladu nezohlednil specifický charakter prováděných kontrol. Za situace, kdy by kontrolní pracovníci oznámili kontrolované osobě zahájení kontroly a prokázali se před jejím započatím služebními průkazy, by byl účel kontroly, tedy objektivní zjištění, zda nedochází ze strany kontrolované osoby k porušování právních předpisů na ochranu spotřebitele při poskytování taxislužeb spotřebitelům, zcela zmařen. Po obou provedených kontrolách bylo účastníkovi řízení zasláno oznámení o provedené kontrole, v němž byl rovněž poučen o svém právu podat námitky ve lhůtě pěti dnů od seznámení se s kontrolním protokolem. Přílohou oznámení o provedené kontrole byla kopie kontrolního protokolu sepsaného při kontrole. Na základě výše uvedeného stěžovatel zastává názor, že účastník řízení byl informován o zahájení kontrol takovým způsobem, aby nedošlo ke zmaření účelu kontrol, a zároveň tak, aby mohl uplatnit procesní práva na svou obranu.

[7] Stěžovatel dále uvádí, že vztah řidičů k účastníkovi řízení byl během správního řízení náležitě objasněn. Účastník řízení byl správně označen jako prodávající ve smyslu ust. § 2 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele, který spotřebitelům poskytoval služby taxi, a samotní řidiči jako osoby přítomné při kontrole. Z těchto důvodů stěžovatel považoval za seznámení se účastníka řízení s kontrolním protokolem dle ust. § 16 odst. 2 zákona o státní kontrole až okamžik doručení kopií kontrolních protokolů společně s oznámením o provedené kontrole na adresu sídla účastníka řízení, a nikoli okamžik podpisu protokolu o provedení kontroly řidiči. Dle názoru stěžovatele městský soud pochybil, když při výkladu ustanovení zákona o státní kontrole nepřihlédl dostatečně ke skutečnosti, že se jedná o obecný předpis, a proto je nutné se při jeho výkladu v konkrétní situaci zabývat specifickým charakterem posuzované kontroly a následně zvolit takový výklad zákonných ustanovení, který nebude v rozporu s jejím účelem.

[8] Na základě výše uvedených námitek stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[9] Účastník řízení se k podané kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s.ř.s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Z předloženého spisu vyplynulo, že dne 28. 5. 2008 provedli pracovníci orgánu prvního stupně kontrolu vozidla taxislužby účastníka řízení typ VW Passat, registrační číslo X, řízeného V. H. Při kontrole bylo zjištěno porušení ust. § 12 odst. 1 zákona

o ochraně spotřebitele, neboť spotřebitel neměl dostupné potřebné informace o ceně poskytované služby a neměl možnost seznámit se s konečnou cenou. Dále bylo zjištěno porušení nařízení hlavního města Prahy č. 20/2006 Sb., o maximálních cenách taxislužby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení hl. m. Prahy“). Účastníkovi řízení bylo dne 17. 6. 2008 doručeno oznámení o provedené kontrole včetně kopie protokolu ze dne 28. 5. 2008, jehož obsahem bylo také poučení účastníka řízení o tom, že dnem doručení oznámení se stává kontrolovanou osobou, a také že se tento den považuje za den seznámení se s obsahem kontrolního protokolu a počíná běžet pětidenní lhůta pro podání odůvodněných námitek. Dne 25. 6. 2008 byla orgánu prvního stupně doručena písemnost obsahující námitky účastníka řízení, který zejména uvedl, že kontrola byla provedena bez přítomnosti kontrolované osoby a že zahájení kontroly nebylo kontrolované osobě oznámeno. Orgán prvního stupně následně dne 16. 7. 2008 rozhodnutím tyto námitky zamítl. Dne 16. 10. 2008 orgán prvního stupně zahájil správní řízení ve věci uložení pokuty pro porušení povinností stanovených zákonem o ochraně spotřebitele. Účastník řízení v návaznosti na zahájení řízení ve svém vyjádření ze dne 17. 10. 2008 zejména namítal, že předmětný protokol neměl jeho zaměstnanec, pan H., oprávnění podepsat, neboť nebyl kontrolovanou osobou ve smyslu zákona o státní kontrole a nebyl oprávněn za ni jednat.

[12] Dne 28. 8. 2008 byla provedena další kontrola vozidla taxislužby účastníka řízení, typ Škoda Superb, registrační značka Y, řízeného panem I. B., při které bylo zjištěno porušení ust. § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, neboť spotřebitel neměl dostupné potřebné informace o ceně poskytované služby a neměl možnost seznámit se s konečnou cenou, jakož i porušení shora zmíněného nařízení hl. m. Prahy o maximálních cenách taxislužby. Obsahem oznámení o provedené kontrole ze dne 29. 8. 2008 byla shodná poučení účastníka řízení jako v předchozím případě. Proti tomuto oznámení podal účastník řízení obdobné námitky. Dne 16. 9. 2008 orgán prvního stupně o námitkách zamítavě rozhodl a dne 24. 11. 2008 bylo v dané věci zahájeno správní řízení. Dne 4. 12. 2008 orgán prvního stupně rozhodl usnesením o spojení výše uvedených správních řízení.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval otázku vztahu mezi zákonem o státní kontrole a zákonem o ČOI a dospěl k závěru, že zákon o ČOI je svou povahou předpisem zvláštním vůči zákonu o státní kontrole. Toto vyplývá z ust. § 2 písm. d) zákona o státní kontrole, který stanoví, že státní kontrolu ve smyslu tohoto zákona vykonávají ostatní orgány státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce podle zvláštních předpisů, a z ust. § 8 odst. 2 téhož zákona, který stanoví, že podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Česká obchodní inspekce je pak oprávněna ke kontrolní činnosti dle zákona o ČOI, který v ustanovení § 2 vymezuje okruh její působnosti. Zákon o ČOI se tedy použije přednostně. Pokud však nějakou oblast neupravuje, použijí se ustanovení obecného právního předpisu, tedy zákona o státní kontrole.

[14] V návaznosti na tento závěr Nejvyšší správní soud posuzoval v daném případě možnost aplikace ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, který upravuje povinnosti kontrolních pracovníků při zahájení kontroly. Zákon o ČOI neobsahuje zvláštní úpravu postupu při zahájení kontroly. Z toho důvodu je třeba postupovat podle zákona o státní kontrole, který ve jmenovaném ustanovení ukládá kontrolním

pokračování

pracovníkům povinnost oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Jak již Nejvyšší správní soud judikoval v rozsudku ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005 - 51, povinnost kontrolních pracovníků oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly směřuje k možnosti kontrolované osoby bránit svá práva v průběhu kontroly, a je-li to možné, být přítomna jejímu průběhu. Nelze tedy přisvědčit závěru správního orgánu, že je obecně povinností kontrolního orgánu pouze seznámit kontrolovanou osobu s obsahem kontrolního protokolu a předat jí jeho stejnopis. Ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole chrání nejen kontrolovanou osobu, ale také důvěryhodnost kontrolních zjištění. V protikladu k těmto zájmům stojí v daném případě zájem na objektivním a pravdivém zjištění skutkového stavu, jehož ochraně může v některých případech přítomnost kontrolované osoby při provádění kontroly bránit. K tomuto se Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 43/2004 - 51, v němž dovodil, že *„skutečná kontrola má význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. Trvání na osobní účasti kontrolované osoby ve všech případech by proto mohlo vést k tomu, že by prováděná kontrola nesplnila svoji zamýšlenou funkci.“* V některých případech tedy lze provádět kontrolu, aniž by byla o jejím zahájení předem informována kontrolovaná osoba a aniž by byla zajištěna její přítomnost při provádění kontroly.

[15] Městský soud v odůvodnění svého rozsudku odkázal na rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 As 11/2009 - 66, v němž byl posuzován případ, kdy byla provedena kontrola poskytování taxislužeb Českou obchodní inspekcí rovněž v nepřítomnosti kontrolované osoby. Nejvyšší správní soud se v tomto případě vyslovil následovně: *„(...) kontrolní orgán mohl vyřešit střet zájmů na řádném a pravdivém provedení kontroly a zájmu na hodnověrnosti prováděné kontroly tím, že mohl začít provádět kontrolu bez přítomnosti kontrolované osoby a v jejím průběhu, avšak až v okamžiku, kdy již nebylo možné účel kontroly zmařit, mohl o probíhající kontrole vyrozumět kontrolovanou osobu, případně jejího odpovědného zaměstnance či zástupce. V rámci takto prováděné kontroly pak mohl předložit statutárnímu zástupci nebo odpovědnému zástupci kontrolované osoby služební průkaz nebo pověření, oznámit mu, že probíhá kontrola a seznámit ho se způsobem, jakým je kontrola prováděna. Posléze mohl kontrolní pracovník pokračovat v kontrole za přítomnosti kontrolované osoby, případně jeho zástupce.“* V nyní posuzovaném případě je zásadní určení momentu, kdy již nebylo možné zmařit účel kontrol. Jejich předmětem bylo zjištění, zda je taxislužba provozována v souladu s předpisy na ochranu spotřebitele. Kontroly probíhaly formou jízdy, po jejíž dobu kontrolní pracovníci vystupovali jako spotřebitelé, a nebylo tedy z povahy věci možné oznámit zahájení kontrol řidičům, natož kontrolované osobě, dříve než po ukončení jízdy. Kontrolovaná osoba mohla být o provedených kontrolách informována až v momentě, kdy již byl zjištěn skutkový stav, tedy před sepsáním protokolů. Tak se také stalo. Příslušný řidič taxislužby jakožto zaměstnanec kontrolované osoby byl vždy kontrole přítomen a podepsal kontrolní protokol. Není zřejmé, že by mu kontrolní pracovníci jakkoli bránili o provedené kontrole bezodkladně, například telefonicky, informovat nadřízeného či jinou odpovědnou fyzickou osobu v rámci manažerské struktury účastníka řízení jako kontrolované osoby. Neprodleně po skončení kontrol byl účastník řízení vždy písemně informován o provedené kontrole zasláním stejnopisu kontrolního protokolu a dalších listin (fotografií kontrolovaného vozidla a v něm vystavených ceníků). Nic mu tak nebránilo se k provedené kontrole vyjádřit, uplatnit námitky a být i jinak procesně aktivní, což také využil. Účastník řízení ostatně nevzněl

pochybnosti o oprávnění kontrolních pracovníků provést kontroly ani o zjištěném skutkovém stavu a namítal pouze jeho nesprávné právní posouzení.

[16] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v daném případě nebylo možné postupovat striktně podle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole a kontrolní orgán postupoval správně, když přihlédl ke specifickým dané kontroly a předmětné ustanovení vyložil tak, aby nedošlo ke zmaření jejího účelu, neboť v tomto případě převážil zájem na objektivním zjištění skutkového stavu nad právem kontrolované osoby být o jejím zahájení v průběhu kontroly informována a být jí přítomna.

[17] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele, v níž tvrdil, že vztah mezi řidiči přítomnými provádění kontroly a účastníkem řízení byl v průběhu správního řízení náležitě objasněn. Účastník řízení byl stěžovatelem označen jako prodávající dle zákona o ochraně spotřebitele, řidiči pak byli v postavení osob přítomných kontrole. Takovému vymezení odpovídalo rovněž procesní postavení těchto osob. Zdejší soud souhlasí se závěrem stěžovatele, že řidiči v rámci provádění kontroly nebyli považováni za osobu kontrolovanou a že jejich podpis na protokolu o provedení kontroly měl v daném případě pouze důkazní hodnotu. O tom svědčí i skutečnost, že podpis protokolů řidiči nebyl považován za seznámení se kontrolovanou osobou s protokolem. Seznámení nastalo až doručením kopie kontrolního protokolu společně s oznámením o provedené kontrole na adresu sídla účastníka řízení. Tímto momentem také počala běžet lhůta k podání námitek. K tomu, aby řidiči mohli podepsat protokol, nebylo třeba zvláštního pověření. Opravňoval je k tomu fakt, že byli v pracovněprávním vztahu s provozovatelem taxislužby a byli přítomni provádění kontroly. Námitky účastníka řízení by byly relevantní v případě, že by byly v průběhu řízení vysloveny pochybnosti o vztahu řidičů k účastníkovi řízení v tom smyslu, že řidiči vůbec nejsou v pracovněprávním vztahu s účastníkem řízení. Taková námitka však vznesena nebyla. Vztah mezi řidiči přítomnými provádění kontroly a účastníkem řízení byl stěžovatelem náležitě objasněn.

V. Závěr a náklady řízení

[18] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku městského soudu je důvodná, a proto napadené rozhodnutí podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[19] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je městský soud vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí.

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 17. července 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu