



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobkyně: **GREMLIN GROUP s.r.o.**
se sídlem Fügnerova 2578, Mělník
zastoupená advokátem Mgr. Pavlem Bařkem
sídlím náměstí T. G. Masaryka 142, Příbram

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
se sídlem Zborovská 81/11, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2021, č. j. 030424/2021/KUSK,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se žalobkyně domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Mělník, odboru živnostenského úřadu (dále též jen „kontrolní orgán“) ze dne 27. 11. 2020, č. j. 2159/ZIV/19/Opl/1009992/104, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou z přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), jehož dopustila tím, že *„jako kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 10 odst. 2 téhož zákona, a to tím, že neumožnila kontrolujícímu výkon oprávnění stanovených kontrolním řádem a neposkytla k tomu potřebnou součinnost,*

jelikož nepředložila kontrolujícímu požadované podklady na základě IX. výzvy k doložení podkladů ze dne 30. 9. 2020, č. j. 2159/ZIV/19/Opl/1009992/88 [dále jen „devátá výzva“] a to v období od 19. 10. 2020 do doby vydání tohoto rozhodnutí. Jednalo se o účetní doklady za rok 2019 – tj. vystavené faktury nebo doklady o prodeji zboží nebo služby (s výjimkou "prodejek" č. 20191514, 20191456, 20192024, 20191852, 20191773, 20192026, 20191450, 20191775, 20191854, 20191763, 20191923, 20191778, 20191638, 20191924, 20191856, 20191781, 20192052, 20191857, 20191782, 20191777, 20191491, 20191858, 20191564, 20191859, 20191789, 20191721, 20191643, 20191565, 20191722, 20191644, 20191792, 20191786, 20191723, 20191438, 20192059), dále pak knihu tržeb, popř. daňovou evidenci nebo jinou evidenci, doklady prokazující nabytí materiálu používaného k poskytování služeb, ubytovací knihu (evidenci), písemné potvrzení objednávky (rezervace), popřípadě smlouvy o ubytování (jsou-li uzavírány) za rok 2019“, za což žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 90 000 Kč a současně paušální náhrada nákladu řízení ve výši 1 000 Kč.

3. Napadené a prvostupňové rozhodnutí vzešla z kontroly, jejímž předmětem bylo prověřování podnikatelských aktivit žalobkyně souvisejících s nabízením ubytovacích služeb přes internetové portály (zejména www.booking.com, www.booking.cz, zčásti www.hotel.cz) za období roku 2019. V průběhu kontroly nabyt kontrolní orgán podezření, že ubytovací služby nabízené žalobkyní zřejmě neodpovídají tomu, co je inzerováno na internetu a co je nabízeno spotřebiteli, a za účelem prověření této skutečnosti vyzýval žalobkyni k předkládání podkladů spojených s touto činností, ať už šlo o užívací titul k ubytovacím prostorům, pracovní smlouvy zaměstnanců a doklad o jejich přihlášení k sociálnímu a zdravotnímu pojištění, účetní doklady, ceníky, písemná potvrzení přijatých objednávek a podklady prokazující seznámení spotřebitele (tj. objednatele ubytování) se způsobem uplatnění práva z vadného plnění – reklamace. Právě rozsah požadovaných podkladů byl již v průběhu kontroly předmětem sporu: Zatímco žalobkyně byla přesvědčena, že potřebné podklady předložila nebo je v požadovaném rozsahu nebyla vůbec povinna vést, kontrolní orgán (jehož závěry žalovaný převzal) měl za to, že mu žalobkyně neposkytovala nezbytnou součinnost a požadované podklady nepředkládala ani po opakovaných výzvách. V tomto případě jde v pořadí o již třetí pokutu na základě již deváté výzvy.

II. Obsah podání účastníků

4. Žalobkyně předně namítá, že podklady požadované devátou výzvou fakticky předložila, a to prostřednictvím svého zástupce (*advokáta Mgr. Pavla Baťka – pozn. soudu*), který se dne 7. 9. 2020, osobně dostavil ke kontrolnímu orgánu a požadované podklady poskytl k nahlédnutí referentce kontrolního orgánu Bc. P. O. po dobu zhruba 55 minut. Tím došlo ke splnění povinnosti ve smyslu právního názoru žalovaného vyjádřeného v jeho rozhodnutí ze dne 9. 6. 2020, č. j. 079328/2020/KUSK (*vztahujícího se k druhé pokutě na základě šesté výzvy; srov. též odst. 17 tohoto rozsudku – pozn. soudu*), v jehož odůvodnění zaznělo, že po žalobkyni není požadováno naskenování či okopírování všech účetních podkladů a jejich přenechání kontrolnímu orgánu, nýbrž pouze jejich předložení k posouzení, tedy aby žalobkyně za přítomnosti svého zástupce umožnila kontrolnímu orgánu do podkladů nahlédnout.
5. Žalobkyně dále namítá, že jí nebylo vysvětleno, proč jsou po ní požadovány podklady prokazující nabytí materiálu. Již v průběhu řízení uváděla, že nabízí ubytovací službu prostřednictvím internetových portálů, jejichž prostřednictvím většinou dojde i k prodeji

objednaného ubytování. K poskytnutí nabízené služby tudíž nepotřebuje nabýt žádný materiál. Uvádí-li se v napadeném rozhodnutí jako příklad „*drogistické zboží, čisticí prostředky, ložní prádlo apod.*“, tak toto vysvětlení mělo přijít již v průběhu kontroly od kontrolního orgánu, a nikoliv až od žalované v napadeném rozhodnutí. Zboží tohoto druhu navíc ani neposkytovala.

6. Žalobkyně dále nesouhlasí s požadavkem kontrolního orgánu na předložení dokladu prokazujícího nabytí ubytovacích prostor, neboť mu již předložila nájemní smlouvu včetně dodatku, ze které vyplynul právní důvod pro užívání prostor, ve kterých je služba poskytována. Pokud se kontrolnímu orgánu jednalo o něco jiného, měl to jasně specifikovat.
7. Žalobkyně dále namítá, že kontrolní orgán nebyl oprávněn vyžadovat po ní předložení ubytovací knihy. Povinnost vést ubytovací knihu ve smyslu § 7 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném k 31. 12. 2019 (dále jen „zákon o místních poplatcích“) se týká zařízení určených k přechodnému ubytování za úplatu. Žalobkyně však již ve sdělení ze dne 3. 9. 2019 vysvětlila, že ubytovací služby provozuje v prostorách zkolaudovaných jako rodinný dům v režimu ubytování v soukromí. Nebyla proto vůbec povinna ubytovací knihu vést, požadavek kontrolního orgánu na její předložení je tedy excesivní.
8. Žalobkyně považuje za neoprávněný rovněž požadavek na „*písemné potvrzení objednávky, popřípadě smlouvy o ubytování*“, neboť již ve svém podání ze dne 8. 12. 2019 vysvětlila, že své ubytovací služby nabízí pouze prostřednictvím internetových portálů, a proto nedochází k písemnému potvrzení objednávek (rezervací), ani k uzavírání písemných smluv o ubytování. Navíc požadoval-li kontrolní orgán poskytnutí písemného potvrzení objednávky (rezervace), pak to znamená, že již učinil zjištění o tom, že ubytovací služba nebyla ze své povahy poskytována na počkání, ale skrz zprostředkovatele. Stejně tak již kontrolní orgán učinil zjištění, že zprostředkovatel odesílá potvrzenou jednak klientovi žalobkyně (spotřebiteli-objednateli ubytování), tak i samotné žalobkyni, z čehož lze učinit triviální úsudek, že sama žalobkyně již klientovi žádné potvrzení nezasílá, proto jej logicky ani nemá k dispozici a nelze od ní požadovat jeho předložení. Kontrolnímu orgánu by navíc mělo být z jeho vyšetřovací činnosti známo, jakým způsobem žalobkyně svým klientům oznamuje potvrzení objednávek, neboť sám dne 9. 12. 2019 inkognito provedl kontrolní objednávku, tedy si sám zjistil, jak dochází k potvrzování rezervací.
9. Za nesprávný považuje žalobkyně závěr žalovaného na str. 10 napadeného rozhodnutí o objektivní odpovědnosti za splnění vyžadované povinnosti, neboť tento závěr nevypovídá nic o tom, zda tato povinnost byla splněna, ani zda vůbec na straně žalobkyně daná povinnost existuje.
10. Žalobkyně konečně brojí proti výši uložené pokuty, kterou považuje za nepřiměřenou a nezákonnou, neboť ji správní orgány nikdy nevyzvaly k doložení výše svých osobních a majetkových poměrů ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133. Nesprávné je i odůvodnění výše pokuty tím, že žalobkyně aktivně vyvíjí podnikatelskou činnost, neboť v době předcházející vydání napadeného rozhodnutí již byl vyhlášen nouzový stav v souvislosti s pandemií COVID-19, včetně zákazu provozování činnosti poskytování ubytovacích služeb. Není pravdou, že by žalobkyně byla v průběhu kontroly pasivní, pouze nesdílela stejný pohled na rozsah pravomocí kontrolního orgánu, který tento rozsah ani navzdory

opakovaným dotazům nevysvětlil.

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně obhájí přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, k čemuž obsáhle cituje judikaturu vztahující se k výkladu tohoto pojmu. K věci samé uvádí, že nesouhlasí s žalobní námitkou o poskytnutí podkladů, neboť advokát žalobkyně dne 7. 9. 2021 neumožnil pracovníci zaprotokolovat všechny předložené prodejky a odebral jí je s tím, že měla dostatek času k nahlédnutí, ačkoliv byl poučen o možnosti jejich opětovného vyžadování za účelem kontroly. Poukazuje na dikci § 8 písm. c) a § 10 odst. 2 kontrolního řádu, podle nichž je kontrolovaná osoba povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly a umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění, právě to však zástupce žalobkyně při incidentu dne 7. 9. 2021 neučinil. K namítané nepřiměřenosti pokuty žalovaný odkazuje na závěry rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 6. 2021, č. j. 51 A 10/2021 - 46, a připomíná, že pokutu bylo možno uložit až do 500 000 Kč, tudíž částka 90 000 Kč představuje její spodní hranici. Žalobu navrhuje zamítnout.

II. Skutková zjištění z obsahu správního spisu

12. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti:
13. Žalobkyně provozovala ubytovací služby ve dvou provozovnách v Mělníku v rámci ohlášené volné živosti s předmětem podnikání „*Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona*“. V souvislosti s tím nabízela na příslušných internetových portálech ubytování v těchto provozovnách. V srpnu 2019 byla vůči žalobkyni zahájena ze strany kontrolního orgánu kontrola vztahující se k provozování dané živnosti. V souvislosti s touto kontrolou byly žalobkyni zasílány k umožnění vstupu do provozovny na adrese Palackého 135/7, Mělník (dále též jen „předmětná provozovna“) a současně výzvy k předložení podkladů, jež dle kontrolního orgánu měly být v souvislosti s poskytováním ubytovacích služeb vedeny.
14. Jelikož žalobkyně neumožnila kontrolnímu orgánu vstup do provozovny a ani nevyhověla jeho opakovaným výzvám o zaslání požadovaných podkladů, vydal kontrolní orgán dne 5. 11. 2019 rozhodnutí pod č. j. 2159/ZIV/19/Opl/1009992/36, jímž žalobkyni uznal vinnou tím, že jako kontrolovaná osoba neumožnila kontrolnímu orgánu výkon jeho oprávnění a neposkytla mu nezbytnou součinnost při kontrole v období od 24. 9. 2019 do 5. 11. 2019, čímž spáchala přešůpek podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), a uložil jí pokutu ve výši 15 000 Kč (dále jen „první rozhodnutí o pokutě“).
15. Kontrolní orgán dále pokračoval v kontrole a na základě (v pořadí čtvrté) výzvy žalobkyni opět vyzval k umožnění vstupu do předmětné provozovny. Dne 28. 11. 2019 kontrola zčásti proběhla, neboť vlastník objektu provozovny (P. B.) umožnil kontrolující osobě přístup do vstupní chodby, schodiště, druhého a třetího podlaží a dvou pokojů označených č. 1 a č. 2. K dotazu na další pokoje nabízené na internetu vlastník uvedl, že tyto zde nejsou a pokud jsou nabízeny na ubytovacích serverech, jedná se o marketingový tah. Do ostatních prostor přístup neumožnil.
16. Souběžně s tím kontrolní orgán žalobkyni opětovně vyzýval k předložení požadovaných podkladů. Podáním ze dne 8. 12. 2019 se žalobkyně vyjádřila k průběhu kontroly a připojila soubor dokumentující osm případů prodeje ubytovacích služeb obsahující tzv. „prodejky“ a náhledy (screenshoty) e-mailů potvrzujících rezervaci. Tyto přílohy však

kontrolní orgán vyhodnotil pouze jako předložení příkladmo vybraných listin, nikoliv kompletní dokumentace vztahující se k poskytování ubytovacích služeb v roce 2019. Proto na základě další (v pořadí páté) výzvy žalobkyni opětovně vyzval k předložení požadovaných podkladů, vyjma těch, které v mezidobí shromáždil (např. nájemní smlouvu na objekt předmětné provozovny či ceníky). Kontrolní orgán zároveň ve dnech 11. a 12. 12. 2019 provedl inkognito kontrolní nákup, tj. v hotelu si rezervoval tři dvoulůžkové pokoje. Osoby přizvané k účasti na kontrole v záznamu o kontrolním úkonu ze dne 16. 12. 2019, č. j. 2159/ZIV/Opl/1009992/47, popsaly, že jim vlastník nemovitosti po příjezdu do hotelu zkontroloval rezervaci a bez zápisu do ubytovací knihy a sdělení potřebných informací pro zápis je ubytoval v pokojích č. 13, 14 a 15 umístěných v zahradě. V blízkosti se nacházely pokoje č. 16, 17, 19, 20. Přizvané osoby obhlídkou zjistily, že se v druhém nadzemním podlaží nacházely ještě další pokoje (celkem pět).

17. Kontrolní orgán žalobkyni seznámil s výsledkem těchto kontrolních zjištění, proti čemu žalobkyně namítala, že vlastník nemovitosti provedl ubytování přizvaných osob, aniž by byl v pracovněprávním vztahu k žalobci. Jelikož kontrolní orgán nadále neměl k dispozici všechny požadované podklady, zaslal žalobkyni v lednu 2020 další (v pořadí šestou) výzvu k jejich předložení, na což žalobkyně reagovala tím, že kontrolní orgán není nadán generální pravomocí, a proto mu nepřísluší požadovat účetní podklady, jež může vyžadovat pouze finanční úřad, přičemž výzvy kontrolního orgánu označila za nepřípustné rozšiřování požadavků nabírající intenzity šikany a diskriminace. V návaznosti na to zahájil kontrolní orgán vůči žalobkyni přestupkové řízení, z něhož vzešlo rozhodnutí ze dne 17. 3. 2020, č. j. 2159/ZIV/19/Opl/1009992/76 (dále jen „druhé rozhodnutí o pokutě“), jímž byla žalobkyně uznána vinnou, že jako kontrolovaná osoba neumožnila kontrolnímu orgánu výkon jeho oprávnění a neposkytla mu nezbytnou součinnost při kontrole (spočívající v nepředložení požadovaných podkladů) v období od 8. 1. 2020 do 5. 2. 2020, čímž spáchala přestupek dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, za což jí byla uložena pokuta ve výši 30 000 Kč. Proti druhému rozhodnutí o pokutě podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 6. 2020, č. j. 079328/2020/KUSK (dále jen „rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2020“) zamítl a druhé rozhodnutí o pokutě potvrdil.
18. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2020 žalobkyně napadala žalobou u Krajského soudu v Praze (zdejší soud), který žalobě zčásti vyhověl a rozsudkem ze dne 20. 5. 2022, č. j. 55 A 92/2020 - 51 (dále jen „rozsudek 55 A 92/2020“), zmiňované rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k novému projednání. Učinil tak ze dvou důvodů: Za prvé přisvědčil námitce, že kontrolní orgán požadoval po žalobkyni předložit mj. i doklad o přihlášení její zaměstnankyně Lenky Krausové k sociálnímu a zdravotnímu pojištění, ačkoliv ke zjištění těchto skutečností nebyla součinnost žalobkyně nutná, neboť je šlo zjistit dotazem na příslušný orgán správy sociálního zabezpečení či zdravotní pojišťovnu, tudíž jejich vyžadováním od žalobkyně nebyla šetřena její práva a oprávněné zájmy coby kontrolované osoby ve smyslu § 8 písm. b) kontrolního řádu. Druhým důvodem pro zrušení bylo nevypořádání odvolací námitky brojící proti způsobu hodnocení podkladů, které dle názoru žalobkyně měly dostatečně prokazovat seznámení spotřebitele se způsobem uplatnění práva z vadného plnění. Ostatní žalobní námitky byly rozsudkem 55 A 92/2020 výzvy vyhodnoceny jako nedůvodné.
19. V mezidobí – tj. před vydáním rozsudku 55 A 92/2020 – však kontrola dále probíhala. V červenci 2020 kontrolní úřad žalobkyni zaslal další (v pořadí sedmou) výzvu k doložení

požadovaných podkladů. Dne 3. 8. 2020 se ke kontrolnímu orgánu osobně dostavil vlastník objektu předmětné provozovny (P. B.) a sdělil, že provozovna je rekonstruována a doposud v ní k ubytovacím službám nedocházelo.

20. V srpnu 2020 kontrolní orgán zaslal žalobkyni další (v pořadí osmou) výzvu k doložení požadovaných podkladů. V reakci na tuto výzvu se dne 7. 9. 2020 ke kontrolnímu orgánu osobně dostavil zástupce žalobkyně (advokát Mgr. Pavel Batěk), který předložil k nahlédnutí listiny označené jako „prodejky“, současně však trval na tom, aby si kontrolní orgán nepořizoval jejich kopie, ale aby do nich pouze nahlédl. Pracovnice kontrolního orgánu mu sdělila, že po zapsání podkladů do protokolu budou pořízeny jejich kopie jako příloha tohoto protokolu, přičemž stihla zaprotokolovat 35 „prodejek“, avšak při zapisování 36. k ní zástupce přistoupil a podklady odebral s tím, že měla dostatek času k nahlédnutí. Byl poučen, že tyto podklady budou opětovně požadovány tak, aby mohlo dojít k jejich celkové kontrole. Inkriminovaná událost je zachycena na úředním záznamu ze dne 7. 9. 2020, č. j. 2159/ZIV/19/Opl/1009992/86 (dále jen „záznam ze dne 7. 9. 2020“).
21. Dne 30. 9. 2020 kontrolní orgán zaslal žalobkyni v pořadí devátou výzvu, ve které ji vyzval, aby se dne 19. 10. 2020 ve 12:30 hodin dostavila a předložila, nebo do uvedeného termínu zaslala, následující podklady:
 - *„platný průkaz totožnosti podnikatele, statutárního orgánu či osoby zmocněné;*
 - *účetní doklady za rok 2019 - tj. vystavené faktury nebo doklady o prodeji zboží nebo služby (s výjimkou "prodejek" č. 20191514, 20191456, 20192024, 20191852, 20191773, 20192026, 20191450, 20191775, 20191854, 20191763, 20191923, 20191778, 20191638, 20191924, 20191856, 20191781, 20192052, 20191857, 20191782, 20191777, 20191491, 20191858, 20191564, 20191859, 20191789, 20191721, 20191643, 20191565, 20191722, 20191644, 20191792, 20191786, 20191723, 20191438, 20192059) a knihu tržeb, popř. daňovou evidenci nebo jinou evidenci, doklady prokazující nabytí materiálu používaného k poskytování služeb, ubytovací knihu (evidenci);*
 - *doklad prokazující seznámení spotřebitele se způsobem uplatnění práva z vadného plnění (reklamace);*
 - *pokud služba pro spotřebitele není poskytnuta na počkání, tak písemné potvrzení objednávky (rezervace), popřípadě jsou-li uzavírány smlouvy (např. smlouva o ubytování) pak tyto doklady (nikoliv pouze výběr učiněný kontrolovanou osobou, nýbrž za období roku 2019).“*

(viz přípis kontrolního orgánu ze dne 30. 9. 2020, č. j. 2159/ZIV/19/Opl/1009992/88; dále souhrnně jen „devátá výzva“). Součástí deváté výzvy bylo rovněž poučení o možnosti sankce v případě neposkytnutí součinnosti. Žalobkyni byla devátá výzva doručena dne 1. 10. 2020.

22. Podáním ze dne 19. 10. 2020 žalobkyně namítala neoprávněnost požadavků obsažených v deváté výzvě. Připomněla osobní předložení tzv. „prodejek“ jejím zástupcem dne 7. 9. 2020 s tím, že kontrolní orgán do nich hodinu nahlížel, čímž žalobkyně svou povinnost „předložit“ splnila. Dále popsala, jakým způsobem zajišťovala seznámení spotřebitele s uplatněním práv z vadného plnění, k čemuž poukázala na reklamační řád umístěný v prostorách předmětné provozovny. K požadavku na předložení písemného potvrzení objednávek či ubytovacích smluv odkázala na svá předchozí podání, v nichž vysvětlovala, že své ubytovací služby nabízí prostřednictvím internetu, a z tohoto důvodu nedochází k vytváření písemných objednávek ani uzavírání písemných smluv o ubytování.

Připomněla, že kontrolnímu orgánu musí být z jeho vlastní vyšetřovací činnosti známo, že subjektu, který prostřednictvím daného internetového portálu smlouvu uzavírá, přijde pouze potvrzovací e-mail, což lze v dnešní době považovat za notorietu.

23. Kontrolní orgán následně žalobkyni zaslal sdělení ze dne 26. 10. 2020, č. j. 2159/ZIV/19/OPl, v němž jí vysvětlil, proč se s námitkami neztotožňuje a proč požaduje právě podklady označené v deváté výzvě.
24. V návaznosti na to vůči žalobkyni zahájil řízení o přestupku, z něhož vzešlo prvostupňové rozhodnutí. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se kontrolní orgán vyjádřil k námitkám žalobkyně, přičemž připustil, že část účetních dokladů za rok 2019 skutečně předložena byla, a to dne 7. 9. 2020 při osobní návštěvě žalobkynina zástupce v sídle kontrolního orgánu. Nicméně z těchto předložených podkladů bylo do zápisu kontrolního zjištění zapsáno jen 35, což činí zhruba jen 1/5 předložených podkladů, neboť zástupce žalobce poté přistoupil k zapisující referentce a jednotlivé podklady jí odebral s tím, že jí poskytl dostatek času k nahlédnutí, třebaže mu bylo vysvětleno, že v takovém případě bude znovu vyžadováno jejich předložení v novém termínu za účelem zjištění skutečného stavu. K námitce na předložení písemných objednávek či smluv kontrolní orgán uvedl, že již v průběhu řízení byl jejímu zástupci vysvětlován požadavek plynoucí z § 15 odst. 3 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění účinném ke dni rozhodování kontrolního orgánu (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), podle něhož je prodávající povinen vydat spotřebiteli písemné potvrzení o převzetí objednávky v případě, že není služba poskytnuta na počkání. V této souvislosti připomněl, že žalobkyně sama uvedla, že z rezervačního systému ubytování je spotřebiteli i jí samotné zasíláno potvrzení rezervace, a právě předložení tohoto potvrzení po ní bylo ze strany kontrolního orgánu požadováno. Žalobkyni i jejímu zástupci přitom v průběhu kontroly opakovaně specifikoval, co má na mysli. Současně jí vysvětloval, že vyžadovaná potvrzení o provedených rezervacích požaduje za celý rok 2019, a nikoliv pouze za osm příkladmo vybraných případů, jež byly žalobkyní zčásti doloženy v rámci jejího podání ze dne 8. 12. 2019. Žalobkyni tudíž bylo dostatečně srozumitelně vysvětleno, jaké podklady jsou od ní požadovány. Svou pasivitou tak žalobkyně neposkytla potřebnou součinnost a neumožnila kontrolujícímu výkon oprávnění stanovených kontrolním řádem, čímž naplnila skutkovou podstatu příslušného přestupku. Při výměře sankce kontrolní orgán zohlednil, že žalobkyně je aktivně podnikajícím subjektem, který je povinen dodržovat právní předpisy na ochranu spotřebitelů, jimž nabízí své služby, avšak provedený kontrolní úkon (inkognito objednávka) naznačuje rozpor mezi nabídkou a skutečným stavem, jehož odhalení však žalobkyně svou nespoluprací s kontrolním orgánem brání. Připomněl též předchozí pokuty udělené na základě prvního a druhého rozhodnutí o pokutě, které zjevně nevedly k nápravě.
25. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž uplatnila v zásadě téže námitky jako v řízení na prvním stupni, rozšířila však svou argumentaci týkající se nesouhlasu s požadavkem na předkládání písemných potvrzení v situaci, kdy jsou veškeré rezervace prováděny přes internet. Nově namítala, že neměla povinnost vést evidenci hostů v ubytovací knize ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném do 31. 12. 2019 (dále jen „zákon o místních poplatcích“), neboť ubytovací služby poskytovala v rodinném domě, nikoliv v zařízení určeném k přechodnému ubytování. Namítala též nepřiměřenost uložené pokuty.

26. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil, v odůvodnění se ztotožnil se závěry kontrolního orgánu, které v zásadě převzal. Neztotožnil se s odvolací námitkou, že na žalobkyni nedopadala povinnost vést ubytovací knihu ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o místních poplatcích, neboť i v rodinném domě může být poskytováno přechodné ubytování, k němuž se vztahuje evidenční povinnost dle zmiňovaného ustanovení. Z průběhu kontroly je přitom evidentní, že žalobkyně poskytovala přechodné ubytování za úplatu. Žalovaný se rovněž ztotožnil s úvahou kontrolního orgánu o výši pokuty, která stále činí méně než 1/5 zákonné sazby.

III. Průběh jednání a doplňující skutková zjištění

27. Soud k žádosti žalobkyně nařídil ve věci jednání, žalobkyně i žalovaný se však z jednání omluvili, proto soud konal jednání v nepřítomnosti účastníků a provedl při něm důkaz obecně závaznými vyhláškami města Mělník č. 3/2010, č. 4/2010 a 3/2019, z nichž zjistil, že v rozhodném období byly na základě obecně závazné vyhlášky v Mělníku zavedeny poplatky dle § 3 odst. 4 a § 7 zákona o místních poplatcích, přičemž při vymezení předmětu poplatku město odkázalo bez dalšího na uvedená ustanovení zákona o místních poplatcích.

IV. Posouzení soudem

28. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
29. Pro posouzení všech žalobních bodů jsou relevantní tato ustanovení:
30. Podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu „*[f]yzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2*“.
31. Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu „*[k]ontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá*“.
32. K otázce rozsahu součinnosti poskytované kontrolovanou osobou se vyjádřil například rozsudek NSS ze dne 9. 9. 2021, č. j. 8 As 177/2019 - 35, odst. 26, v tom smyslu, že „*kontrolní řád v § 10 odst. 2 neurčuje, jakým způsobem a formou má být součinnost kontrolovanou osobou poskytnuta. Z § 8 písm. c) kontrolního řádu však vyplývá, že kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (dále jen „podklady“); v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady. V takovém případě bude povinnost kontrolované osoby poskytnout kontrolujícímu potřebnou součinnost podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu zpravidla splněna tím, že požadované podklady kontrolujícímu poskytne. V úvahu přichází i vysvětlení z jakých objektivních důvodů je poskytnout nemůže (například protože vůbec neexistují nebo se nenacházejí v dispozici kontrolovaného). Účel součinnosti bude i v takovém případě naplněn, neboť kontrolnímu orgánu budou poskytnuty informace, které jsou podstatné pro další průběh kontroly. Objektivní důvody pro nemožnost*

předání podkladů však mohou být i dočasněho rázu. Může jít například o očekávané získání požadovaných podkladů v brzké době od jiné osoby, od které je objektivně nešlo získat ve lhůtě požadované kontrolujícím. Obdobnou situací by mohla být například hospitalizace kontrolovaného, pro kterou nebude schopen podklady předat. Nelze předpokládat, že by bylo úmyslem zákonodárce sankcionovat i nepředložení podkladů, u kterých to není z objektivních důvodů kontrolovaný schopen splnit. V takových případech půjde o situaci obdobnou, jako je upravena v § 62 odst. 1 písm. a) správního řádu, dle kterého správní orgán může uložit pořádkovou pokutu tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že se bez náležité omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu. Jde o ustanovení s obdobným účelem jako je zajištění řádného průběhu kontroly. V popsanych případech tedy není kontrolovanou osobou úmyslně ztěžován nebo mařen průběh kontroly (viz předchozí bod tohoto rozsudku). Její postih by tak byl v rozporu se smyslem a účelem § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu (zdůraznění zde i dále v textu doplněno zdejším soudem).

33. Obdobně NSS v rozsudku ze dne 25. 5. 2018, č. j. 4 As 92/2018 - 35, odst. 12, dovodil, že *„[z]a poskytnutí součinnosti nelze považovat ani opakované dotazy stěžovatelky směřující na ČÍŽP, kdy se dotazovala, na základě jakých právních předpisů či titulů ČÍŽP předložení dokumentů či poskytnutí informací požaduje. V této souvislosti Nejvyšší správní soud považuje za rozhodující, že i když stěžovatelka nemusela mít povinnost obstarávat, uchovávat, archivovat či vůbec pořizovat všechny z požadovaných dokumentů (kupř. smlouvy o výpůjčce v písemné formě), tak skutková podstata daného deliktu nespočívá v tom, že by tyto dokumenty nevedla, ale v tom, že neposkytla patřičnou součinnost, tedy na výzvu nesdělila komplexní informace, které o daném smluvním vztahu měla. Nadto je potřebné upozornit, že pokud právní předpis někomu neukládá vést či udržovat nějakou evidenci nebo uchovávat určité dokumenty, ještě to nevylučuje, aby dotyčná osoba některé z těchto dokumentů ve své dispozici případně měla. Byla-li stěžovatelka v rámci kontroly k předložení jmenovitých písemností vyzvána, potom měla dokumenty, k jejichž vedení byla povinná, ČÍŽP poskytnout, a skutečnost, že některými z požadovaných dokumentů reálně nedisponuje, ČÍŽP sdělit. Podle Nejvyššího správního soudu nelze kontrolním orgánům vytýkat, že se dotazovaly i na předložení dokumentů, o kterých by se následně zjistilo, že je kontrolovaná osoba nemá reálně v dispozici, neboť kontrolní orgán tuto skutečnost nemůže bez součinnosti kontrolované osoby v některých případech vůbec zjistit“.*
34. Z výše citované judikatury plyne mj. tento podstatný závěr: Je-li kontrolovaná osoba vyzvána k poskytnutí určitých podkladů, pak povinnosti ve smyslu § 10 odst. 2 kontrolního řádu dostojí buďto tím, že požadované podklady předloží (jedna možnost), nebo sdělí, že požadovanými podklady reálně nedisponuje a objektivně je není schopna předložit (druhá možnost). V těchto případech vůbec nedochází k naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu a postih za neposkytnutí součinnosti tak nepřipadá v úvahu. Kontrolovaná osoba samozřejmě může poskytnutí vyžadovaného podkladu odmítnout například kvůli přesvědčení, že je po ni daný podklad vyžadován v rozporu se zákonem, nicméně v takovém případě musí počítat s tím, že pokud je její úvaha o nezákonnosti požadavku na poskytnutí podkladu mylná, pak se může dopouštět přestupku spočívajícího v neposkytnutí součinnosti při kontrole či nevytvoření podmínek pro výkon kontroly ve smyslu § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Jinak řečeno, subjektivní představa kontrolované osoby o nezákonnosti požadavku kontrolního orgánu sama o sobě nelegitimizuje neposkytnutí součinnosti, ledaže by se později (typicky v soudním řízení) ukázalo, že tato představa byla správná. Toto jsou základní východiska pro posouzení žalobních bodů v nyní posuzované věci.

35. Podstatná část žalobních bodů směřuje právě do otázky, zda žalobkyně byla povinna podklady vyžadované kontrolním orgánem vést a zda je byl kontrolní orgán oprávněn požadovat (viz odst. 5 až 9 tohoto rozsudku]. Jeden žalobní bod se týká otázky, zda žalobkyně podklady vyžadované kontrolním orgánem předložila (viz odst. 4 tohoto rozsudku), a poslední žalobní bod se týká výše pokuty. V uvedené posloupnosti soud přistoupil k vypořádání jednotlivých žalobních bodů.

Požadavek na doložení podkladů o nabytí materiálu

36. Namítá-li žalobkyně, že jí teprve v odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo vysvětleno, v čem spočíval požadavek na doložení podkladů prokazujících nabytí materiálu, pak soud konstatuje, že žalobkyně obsah této výzvy poněkud převrací. V textu deváté výzvy se výslovně hovoří o „*nabytí materiálu používaného k poskytování služeb*“, z čehož lze relativně snadno dovodit, že požadovaným materiálem jsou myšleny věci, které jsou s poskytováním ubytovacích služeb obvykle spojené (jako např. povlečení, ručníky apod.). V tomto duchu se ostatně vyjádřoval i kontrolní orgán již v průběhu kontroly. Pokud tedy žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl jako příklad „*drogistické zboží, čisticí prostředky, ložní prádlo apod.*“, pak tím jen upřesnil, co si lze představit pod věcmi obvykle spojenými s ubytováním. Nejednalo se tedy o sdělování požadavku poprvé až v napadeném rozhodnutí, jak je podsouváno v žalobě. Rovněž tím nebyl vysloven závěr, že by žalobkyně nabízela prodej drogistického či textilního zboží, jak je v žalobě naznačováno.
37. Za zcela lichou soud považuje navazující žalobní argumentaci, že k poskytnutí služeb není potřeba žádný materiál, neboť je nabízí prostřednictvím internetových portálů, jejichž prostřednictvím zároveň dochází k prodeji zboží. Tato argumentace by dávala smysl jediné tehdy, pokud by poptávka byla uspokojena jen samotným vyplněním a odesláním internetového formuláře. Soud však považuje za přirozené, že pokud se někdo poptává po ubytování, pak tato poptávka zpravidla nebude uspokojena jen samotným zarezervováním na webu, nýbrž až faktickým poskytnutím ubytování. Lapidárně řečeno, zákazník navštěvující internetové stránky s nabídkou ubytování tak jistě nečiní jen kvůli „naklikání rezervace a odeslání peněz“, ale proto, že potřebuje v určitý čas a na určitém místě přespát či pobývat. Správní orgány tudíž vycházely ze zcela správné úvahy, že poskytovanou službou je až faktické poskytnutí ubytování. Je-li takové ubytování poskytováno pravidelně a za úplatu – což lze v případě inzerce na ubytovacích webech legitimně předpokládat – je ze strany kontrolního orgánu vykonávající působnost na úseku živnostenského podnikání zcela legitimní, vyžaduje-li po poskytovateli dané služby předložení podkladů, které souvisejí s nabytím věcí (materiálu), jež jsou s poskytováním ubytovacích služeb obvykle spojené (např. ložní prádlo apod.). Pokud žalobkyně podklady tohoto druhu k výzvě kontrolního orgánu nepředložila, pak tím skutečně neposkytla potřebnou součinnost v rámci probíhající kontroly.
38. Žalobkyně samozřejmě měla možnost uvést, že žádným materiálem souvisejícím s poskytováním ubytovacích služeb – a tedy ani podklady souvisejícími s jeho nabytím – fakticky nedisponuje. V takovém případě by sice nebyla vyloučena odpovědnost podle jiných právních předpisů (např. na úseku hygieny; to však není předmětem posuzované věci), nicméně nepřipadala by v úvahu odpovědnost za neposkytnutí součinnosti při kontrole, neboť kontrolnímu orgánu by byla poskytnuta informace relevantní pro výsledek kontroly (viz judikatura citovaná v odst. 33 a 34 výše). Žalobkyně však v průběhu kontroly nikdy neuvedla, že by požadovanými podklady nedisponovala, její námitky byly postaveny na tom, že jí nebylo vysvětleno, o jaké podklady se má jednat, s čímž však soud

(jak uvedl výše) nemůže souhlasit. Žalobkyně až poprvé v žalobě zmínila, že „zboží tohoto druhu navíc ani neposkytovala“, čímž ale požadavek na poskytnutí součinnosti jednak plní až *ex post*, a zejména tak nečiní vůči kontrolnímu orgánu v rámci probíhající kontroly, nýbrž vůči soudu řízení o žalobě. Pro účely průběhu kontroly tudíž nebyla potřebná součinnost v daném rozsahu poskytnuta. Tento žalobní bod je tedy nedůvodný.

Požadavek na doložení právního důvodu užívání ubytovacích prostor

39. Žalobkyně zjevně přehlíží, že požadavek na doložení právního důvodu k užívání ubytovacích prostor vůbec nebyl součástí deváté výzvy. Tento požadavek byl sice obsažen ve výzvách dřívějších, nikoliv však ve výzvě, z níž vzešla sankce uložená v souvislosti s napadeným rozhodnutím. Tato námitka je tedy nutně nedůvodná.

Požadavek na doložení evidenční knihy ubytování

40. V deváté výzvě byla žalobkyně mj. vyzvána, aby doložila „*ubytovací knihu (evidenci)*“, přičemž žalobkyně je přesvědčena, že vůbec nebyla povinna tuto knihu vést.
41. Sodu upřesňuje, že správné označení zní „evidenční kniha“ (nikoliv ubytovací). Povinnost vést evidenční knihu v souvislosti s nabízením ubytovacích služeb je upravena v ustanoveních § 3 odst. 4 a § 7 odst. 3 zákona o místních poplatcích (nutno připomenout, že pro nyní posuzovanou věc je relevantní znění do 31. 12. 2019), na základě nichž jsou obce oprávněny vybírat místní poplatek z ubytování jak v lázeňských místech či v místech soustředěného turistického ruchu, tak i z ubytovací kapacity. Skutečnost, zda je obec místem soustředěného turistického ruchu, vyplývá z obecně závazné vyhlášky, kterou obec zavádí poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt.
42. V případě města Mělník byla tato otázka pro rozhodné období upravena obecně závaznou vyhláškou tohoto města č. 3/2010, o místním poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt (s účinností ode dne 1. 1. 2020 byla nahrazena obecně závaznou vyhláškou města Mělník č. 3/2019, o místním poplatku z pobytu). Předmětná vyhláška výslovně nestanoví, zda město Mělník či jeho části lze označit za místo soustředěného turistického ruchu, nýbrž pouze obecně odkazuje na § 3 zákona o místních poplatcích. Soud však – shodně jako v rozsudku 55 A 92/2020 – nemá pochyb o tom, že v lokalitě žalobkyní nabízených ubytovacích služeb se o místo soustředěného ruchu jedná. Předmětná provozovna je totiž umístěna v samém historickém jádru města, v blízkosti se nachází zámek Mělník a v okolí je dostatek ubytovacích a stravovacích kapacit (k tomu blíže také komentář k § 3 zákona o místních poplatcích, TĚŽKÝ, V. a kol. *Zákon o místních poplatcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016). Charakter dotčené lokality tedy naplňuje znaky místa soustředěného turistického ruchu, proto ubytovací služby zde nabízené mohou podléhat místnímu poplatku a s tím spojené povinnosti vést evidenční knihu (§ 3 odst. 1 a 4 zákona o místních poplatcích).
43. Tvrdí-li žalobkyně, že své ubytovací služby nabízí v prostorách rodinného domu, a proto jde o ubytování v soukromí a nikoli o přechodné ubytování ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o místních poplatcích, pak ani s tímto soud nemůže souhlasit. V tomto směru lze poukázat na rozsudky NSS ze dne 14. 1. 2020, č. j. 3 As 360/2017- 35, odst. 14 až 20, a ze dne 20. 8. 2020, č. j. 2 As 425/2018 - 31, odst. 48, v nichž NSS shodně dovodil, z hlediska plnění povinností plynoucích z živnostenského zákona není rozhodující, jak je ubytovací služba označovaná provozovatelem, nýbrž jaký její reálný obsah. Ve věcech řešených ve zmiňovaných rozsudcích NSS totiž provozovatelé ubytovacích služeb označovali

ubytovací službu za nájem nemovitosti [na který nedopadají povinnosti spojené s provozováním živnosti; srov. výluky dle § 3 odst. 3 písm. a) živnostenského zákona], nicméně dle NSS tato služba obsahově naplňovala znaky smlouvy o ubytování ve smyslu § 2326 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“), která v případě pravidelného poskytování již podléhá povinnostem spojeným s provozováním živnosti. Přestože nyní posuzovaná věc se týká jiných skutkových okolností, tak i ve vztahu k ní je podstatný závěr vyslovený ve zmiňovaných rozsudcích NSS, že při posouzení charakteru ubytovací služby je podstatný její skutečný obsah, a nikoli jak způsob jejího označení provozovatelem. Proto nabízela-li žalobkyně ubytovací služby prostřednictvím internetových portálů www.booking.com, www.booking.cz či www.hotel.cz, které jsou zaměřeny na nabídky ubytovacích služeb pro cestovatele (což soud považuje za notorietu nevyžadující dokazování), pak jejím záměrem zjevně nebylo poskytnout ubytování natrvalo, nýbrž jen na dobu zpravidla několika dnů dle požadavku objednavatele. Reálně jde tedy o nabízení krátkodobého pronájmu, což je základním atributem smlouvy o ubytování (o přechodném nájmu) ve smyslu § 2326 občanského zákoníku. Není tedy rozhodné, že sama žalobkyně tuto službu označuje za ubytování v soukromí. Skutečnost, že prostory daného ubytování jsou zkolaudovány jako rodinný dům, a nikoli jako zařízení sloužící k ubytování, sice může naznačovat kolizi s požadavky stavebních předpisů, avšak nemění nic na povaze skutečného účelu služby nabízené žalobkyní, jímž je pronajmutí prostoru na přechodnou dobu za účelem krátkodobého bydlení.

44. Lze tedy shrnout, že ubytovací služby nabízené žalobkyní mají charakter přechodného ubytování, a jelikož jsou tyto služby situovány v místě soustředěného turistického ruchu, pro které obecně závazná vyhláška města zavádí místní poplatek, dopadala na žalobkyni povinnost vést evidenční knihu ve smyslu § 3 odst. 4 zákona o místních poplatcích. Proto žádal-li kontrolní orgán po žalobkyni předložení této evidenční knihy, nejednalo se z jeho strany o nezákonný požadavek. Dle soudu se přitom nejednalo ani o požadavek samoučelný, neboť obsah evidenční knihy nepochybně mohl sloužit k prokázání rozsahu žalobkynina podnikání, tedy skutečnosti, která ani po deváté výzvě nebyla prokázána jiným způsobem. Úvaha žalobkyně, že požadavek kontrolního orgánu na předložení ubytovací knihy byl excesivní, je proto mylná.
45. I zde je třeba zdůraznit, že žalobkyně v průběhu kontroly nikdy neuvedla, že evidenční knihou nedisponuje či nikdy nedisponovala. Pokud by žalobkyně k výzvě kontrolního orgánu sdělila, že evidenční knihu vůbec nemá k dispozici a že požadavek jejího předložení je pro ni fakticky nesplnitelný, pak by v souvislosti s evidenční knihou sankce za nedostatek součinnosti vůbec nepřidala v úvahu (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 9. 2021, č. j. 8 As 177/2019 - 35, odst. 26; přičemž případná odpovědnost za nevedení evidenční knihy není předmětem tohoto řízení). Sdělení o tom, že evidenční knihou fakticky nedisponuje, však žalobkyně vůči kontrolnímu orgánu ani vůči žalovanému nikdy neučinila. Její argumentace v průběhu kontroly (a následně i v soudním řízení) byla založena na tom, že vůbec nemá povinnost evidenční knihu vést a že kontrolní orgán není oprávněn její předložení požadovat. Jak ovšem soud vysvětlil v předchozích odstavcích, tato argumentace je lichá, neboť na žalobkyni povinnost vést evidenční knihu dopadala a kontrolní orgán byl oprávněn vyzvat k jejímu předložení. Jestliže tak žalobkyně neučinila (a ani nesdělila objektivní důvody nemožnosti tak učinit), pak v tomto rozsahu neposkytovala potřebnou součinnost při kontrole a založila si tím odpovědnost ve smyslu § 15 a odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.

Požadavek na doložení písemných potvrzení objednávek či smluv

46. Soud souhlasí s žalobkyní potud, že uzavírání (nejen) ubytovacích smluv přes internet je v dnešní době zcela běžné a že tyto smlouvy zpravidla nemívají výstup v písemné podobě. Proto uvedla-li žalobkyně ve svém podání ze dne 8. 12. 2019, že veškeré objednávky přijímá přes internet a že žádné písemné smlouvy neuzavírá, může se požadavek kontrolního orgánu na „*písemné potvrzení objednávky, popřípadě smlouvy o ubytování*“ jevit na první pohled jako nelogický.
47. Žalobkyně však zcela přehlíží, jakým způsobem kontrolní orgán na její podání ze dne 8. 12. 2019 reagoval. Jak totiž plyne z obsahu správního spisu, kontrolní orgán žalobkyni opakovaně poskytl doplňující vysvětlení daného požadavku, přičemž výslovně upřesnil, že dovolává-li se žalobkyně ve svém podání ze dne 8. 12. 2019 uzavírání smluv přes internetové portály, jejichž výstupem je zasílání potvrzovacích e-mailů, pak právě potvrzení tohoto druhu je potřeba předložit. Kontrolní orgán rovněž upřesnil, že potvrzení tohoto druhu sice nacházel v příloze podání ze dne 8. 12. 2019, nicméně jednalo se jen o osm vybraných obchodních případů, požadavek však směřoval na všechny obchodní případy z roku 2019. Vysvětlení tohoto druhu kontrolní orgán naposledy poskytl v závěru svého sdělení ze dne 26. 10. 2020, č. j. 2159/ZIV/19/OPl, jež bylo žalobkyni doručeno bezprostředně před vydáním prvostupňového rozhodnutí.
48. Z uvedeného vyplývá, že kontrolní orgán plně reflektoval, že žalobkyně uzavírá ubytovací smlouvy prostřednictvím komunikace na dálku bez písemného výstupu, a právě proto jí vysvětlil, že požadavku výzvy dostojí doložením dokumentů typu potvrzovací e-mail, o nichž se sama žalobkyně zmiňovala ve svém podání ze dne 8. 12. 2019. Tento postup kontrolního orgánu soud považuje za akceptovatelný. I uzavírání smluv přes internet (popř. přes mobilní aplikace či jiným způsobem komunikace na dálku) totiž bývá určitým způsobem zaznamenáváno, a to zpravidla výstupem z příslušného komunikačního serveru, ať již potvrzovacím e-mailem či jiným způsobem elektronického oznámení (např. zprávou z aplikace s QR kódem, potvrzovací SMS, výpisem z internetového bankovníctví aj.). V tomto směru soud souhlasí s kontrolním orgánem, že i objednávka služby přes internet může mít – a zpravidla i má – určitou auditní stopu. Jestliže tedy žalobkyně v podání ze dne 8. 12. 2019 výslovně sdělila, že objednateli ubytování přijde e-mail s informací o poskytnutí rezervace, pak tím sama dala najevo, že auditní stopou je zde právě jí zmiňovaný potvrzovací (rezervační) e-mail. Proto lze považovat za logické, že kontrolní orgán žádal o doložení těchto potvrzovacích (rezervačních) e-mailů z roku 2019.
49. Soud nepřehlíží, že v samotném textu deváté výzvy je užita formulace „*písemné potvrzení objednávky (rezervace), popřípadě jsou-li uzavírány smlouvy (např. smlouva o ubytování)*“, což zdánlivě nekoresponduje s doplňujícími vysvětleními kontrolního orgánu na předložení dokumentů typu rezervační e-mail. Dle soudu se však s touto kolizí kontrolní orgán přesvědčivě vypořádal v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí s odkazem na požadavek plynoucí z § 15 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele, které výslovně hovoří o písemné formě, současně však připomněl, že žalobkyni v průběhu kontroly opakovaně vysvětlil, že této povinnosti dostojí i předložením potvrzovacích rezervačních e-mailů. Soud dává kontrolnímu orgánu za pravdu, že ustanovení § 15 odst. 3 věty první zákona o ochraně spotřebitele výslovně stanoví, že „[n]e-li služba poskytnuta na počkání, je prodávající povinen vydat spotřebiteli **písemné potvrzení o převzetí objednávky**“. V kontextu toho je logické, že se kontrolní orgán v textu deváté výzvy snažil přidržovat textu zákona a užil sousloví „*písemné potvrzení objednávky*“. Soud připouští, že citované ustanovení (jež je v zákoně o

ochraně spotřebitele v nezměněném znění od 12. 2. 2008) nereflektuje vývoj posledních let, kdy prostředky moderní komunikace umožňují zachovat doklad o poskytnutí objednávky i jiným – a pro spotřebitele uživatelsky přívětivějším – způsobem než je písemná forma. To však kontrolní orgán plně zohlednil právě tím, že žalobkyni umožnil splnit povinnost i tak, že předloží rezervační e-maily z ubytovacího systému. Z uvedeného tedy vyplývá, že kontrolní orgán text výzvy sestavil tak, aby formálně odpovídala textaci zákonného ustanovení, zároveň však žalobkyni poskytl alternativu, aby mohla výzvě vyhovět i způsobem odpovídající moderní komunikaci, na kterou jazykové znění příslušného zákonného ustanovení již nemyslí. Takovému postupu soud nemá v zásadě co vytknout. Jak ostatně vyložil NSS v rozsudku ze dne 7. 4. 2021, č. j. 8 As 102/2019 - 31, odst. 33: *„Požaduje-li kontrolní orgán po kontrolované osobě poskytnutí určité součinnosti (např. předložení dokumentů) a kontrolovaná osoba v dobré víře požadovanou součinnost poskytne, avšak ne zcela dle představ kontrolního orgánu (např. v důsledku mylného výkladu toho, co kontrolní orgán ve skutečnosti požaduje), je na kontrolním orgánu, aby v souladu se zásadou součinnosti dal možnost kontrolované osobě případné pochybnosti nebo nejasnosti odstranit. Pouze na základě vzájemného dialogu je možné dospět k cíli kontroly.“* Přesně takovou možnost kontrolní orgán v nyní posuzované věci žalobkyni poskytl, když jí sdělil, že mu namísto potvrzení v písemné formě může poskytnout výstup z internetového (e-mailového) rezervačního systému, o němž se žalobkyně zmiňovala ve svém podání ze dne 8. 12. 2019.

50. Není pravdou, jak se snaží podsouvat žalobkyně, že by kontrolní orgán jednal tak, jakoby nevěděl, jakým způsobem žalobkyně oznamuje klientům potvrzení objednávek. Z postupu kontrolního orgánu je naopak zřejmé, že reflektoval uzavírání smluv přes internet, jakož i to, že se tento způsob komunikace s klienty odráží i na způsobu potvrzování objednávek. V opačném případě by žalobkyni nenabízel alternativu s doložením rezervačních e-mailů. Na tuto výhradu ostatně podrobně reagoval i žalovaný na str. 10 napadeného rozhodnutí, v níž explicitně zdůraznil: *„Jak již bylo opakovaně vysvětleno, ObŽÚ [tj. kontrolní orgán – pozn. soudu] respektuje skutečnost, že obviněná [tj. žalobkyně – pozn. soudu] nabízí služby prostřednictvím internetových portálů a k rezervacím dochází elektronicky. Nicméně i prostřednictvím komunikace na dálku za použití elektronických prostředků dochází k potvrzení plateb a rezervací,“* na což navazuje vysvětlení, jakým způsobem je třeba tato potvrzení doložit a proč lze za doloženou považovat jen část z nich. S ohledem na uvedené nemůže obstát žalobní argumentace založená na tom, že by správní orgány nebraly do úvahy, že kontrakty mezi žalobkyní a jejími klienty probíhají takřka výlučně v prostředí internetu.

Zmínka o objektivní odpovědnosti

51. Soud dává žalobkyni za pravdu, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí na str. 10 v bodě 4 nesprávně zmínil, že odpovědnost za splnění povinnosti dle § 15 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele je objektivní. Žalovaný v této části dosti zmatečně směšuje odpovědnost prodejce podle zákona o ochraně spotřebitele s odpovědností kontrolované osoby za neposkytnutí součinnosti podle kontrolního řádu. Soud pro odstranění pochybností konstatuje, že odpovědnost kontrolované osoby za neposkytnutí součinnosti není objektivní, nýbrž jde o odpovědnost subjektivní, tedy odpovědnost za zavinění (srov. NSS ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 249/2015 - 36, odst. 33). Navzdory této argumentační nepřesnosti však nic nenasvědčuje tomu, že by vůči žalobkyni bylo

v souvislosti s projednáváním přestupku za neposkytnutí součinnosti přístupováno na základě objektivní odpovědnosti.

52. K tomu, zda na straně žalobkyně existuje povinnost doložit smlouvy uzavřené se spotřebiteli, správní orgány obou stupňů přílehlavě poukázaly na § 15 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele. Jak bylo podrobně vysvětleno výše, (viz odst. 47 až 51 tohoto rozsudku) žalobkyně ji mohla splnit též předložením rezervačních e-mailů (potažmo jiného výstupu z internetového systému), nikoli výhradně předložením písemných vyhotovení objednávek a smluv.

Důsledky jednání zástupce žalobkyně dne 7. 9. 2020

53. Samostatná okruh žalobních námitek se týká otázky, zda k předložení podkladů požadovaných kontrolním orgánem došlo tím, že je zástupce žalobkyně dne 7. 9. 2020 předložil k nahlédnutí referentce kontrolního orgánu na dobu 55 minut (viz záznam ze dne 7. 9. 2020 rekapitulovaný v odst. 20 výše, přičemž skutkový průběh události v něm zaznamenané není stranami sporován)
54. V této souvislosti si nelze nevšimnout určitého rozporu v žalobní argumentaci, která se v určitých bodech opírá o tvrzení, že není jasné, co mělo být po žalobkyni vyžadováno, v protikladu s tím se však v jiném (tomto) žalobním bodě uvádí, že podklady vyžadované po žalobkyni byly ve skutečnosti předloženy. Tato nekonzistentnost žalobních námitek samozřejmě nebrání jejich vypořádání, byť zčásti oslabuje sílu jejich argumentace.
55. Otázka, zda žalobkyní zvolený způsob předložení vyžadovaných podkladů byl dostatečný z hlediska účelu kontroly, nedílně souvisí s posouzením míry poskytované součinnosti. Na tomto místě soud opětovně odkazuje na judikaturu citovanou v odst. 33 a 34 tohoto rozsudku a připomíná její podstatný závěr, že je-li kontrolovaná osoba vyzvána k poskytnutí určitých podkladů, pak povinnosti ve smyslu § 10 odst. 2 kontrolního řádu dostojí tím, že požadované podklady buďto předloží (jedna možnost), nebo sdělí, že je k dispozici nemá, případně sdělit objektivní důvody, proč tyto podklady poskytnout nemůže (druhá možnost).
56. Pokud však kontrolovaná osoba zvolí první možnost, pak jí z ničeho neplyne nárok na to, aby si mohla „vybírat“, jakou formou se s nimi má kontrolní orgán seznámit. Proto předložila-li žalobkyně prostřednictvím svého zástupce sérii účetních dokladů za rok 2019 (tzv. „prodejek“ – tedy výstupů z internetového rezervačního systému, o nichž v jiné souvislosti tvrdila, že je nemá povinnost předkládat, viz odst. 47 až 51 tohoto rozsudku) s tím, že je považuje za podklady vyžadované kontrolním orgánem, pak jí v žádném případě nepříslušelo určovat, jakým způsobem a po jaký čas se bude kontrolní orgán s obsahem těchto podkladů seznamovat. Přesně tento důsledek však nastal, jestliže zástupce žalobkyně odebral protokolující referentce předložené podklady s odůvodněním, že měla dostatek času se s nimi seznámit. Zástupce kontrolované osoby (za jehož volbu je kontrolovaná osoba plně odpovědná, srov. rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 249/2015-36, odst. 33) však nedisponuje žádnou zákonnou pravomocí k tomu, aby určoval, kolik času bude kontrolnímu orgánu postačovat na seznámení se s obsahem listin předložených jako důkazní návrh. Opačný výklad by byl zcela absurdní, neboť v takovém případě by byla odpovědnost správního orgánu za řádné zjištění stavu věci bez důvodných pochybností (§ 3 správního řádu ve spojení s § 28 kontrolního řádu) odvislá od jednostranného uvážení účastníka či jeho zástupce, čímž by se navíc zcela vyprázdnil smysl lhůt stanovených k vyhotovení protokolu o kontrole (srov. § 12 odst. 2 kontrolního řádu).

Za takové situace by se z předkládání důkazních návrhů stala jen formální záležitost bez jakékoliv významnější informační hodnoty, která nijak nenaplnuje účel kontroly (srov. rozsudek NSS dne 25. 5. 2018, č. j. 4 As 92/2018 - 35, či ze dne 28. 6. 2018, č. j. 1 As 84/2018 - 33).

57. S ohledem na uvedené soud plně aprobuje postup kontrolního orgánu, který ještě v průběhu setkání dne 7. 9. 2020 poučil žalobkynina zástupce o tom, že pokud podklady, které odebral úřední osobě, nevrátí zpět k zaprotokolování, bude následovat opětovná výzva k jejich předložení (viz opět záznam ze dne 7. 9. 2020 rekapitulovaný v odst. 20 výše). Přesně k tomu následně kontrolní orgán přistoupil v rámci deváté výzvy, v níž žalobkyni (opětovně) vyzval k předložení účetních dokladů za rok 2019, s výjimkou 35 (tj. zhruba 1/5 celkového počtu) faktur, které protokolující referentka v inkriminovaný den ještě stihla zaprotokolovat. Ve vztahu ke zbývajícím podkladům, které již zaprotokolovat nestihla (tj. zhruba ke 4/5 celkového počtu), bylo zcela legitimní požadovat jejich opětovné předložení, a to právě s ohledem na nutnost seznámit se kvalifikovaně s jejich obsahem a dostát tak povinnosti zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností (§ 3 správního řádu ve spojení s § 28 kontrolního řádu). Námitka žalobkyně, že kontrolní orgán měl vyžadované podklady fakticky v dispozici po dobu 55 minut a tedy jejich předložení již nemohl znovu vyžadovat, nemůže ve světle výše uvedeného obstát.
58. Neobstojí rovněž námitka žalobkyně, že jednání jejího zástupce ze dne 7. 9. 2020 korespondovalo s právním názorem žalovaného vyjádřeném v jeho rozhodnutí ze dne 9. 6. 2020. V žalobě označená část odůvodnění zmiňovaného rozhodnutí zněla takto: „*ObŽÚ [tj. kontrolní orgán – pozn. soudu] po právnícké osobě [tj. žalobkyni – pozn. soudu] rozhodně nepožadoval, aby naskenovala či kopírovala všechny účetní doklady, ani nepožadoval, aby mu předala a nechala k dispozici originály těchto dokladů. ObŽÚ požaduje, aby mu právnícká osoba tyto doklady předložila za účelem jejich posouzení, tedy aby právnícká osoba umožnila za přítomnosti svého zástupce ObŽÚ do dokladů nahlédnout*“ (podtržení textu zde odpovídá citaci a není doplněno soudem). Citovanou část však nelze vytrhávat z kontextu, ale je nutno ji vnímat ve vztahu k žalobkyniným předchozím podáním, v nichž žalobkyně vyjadřovala nespokojenost nad tím, aby kontrolnímu orgánu skenovala či kopírovala veškeré podklady či přenechávala jejich originály. Jestliže žalovaný v reakci na tato podání uvedl, že „*ObŽÚ požaduje, aby mu právnícká osoba tyto doklady předložila za účelem jejich posouzení, tedy aby právnícká osoba umožnila za přítomnosti svého zástupce ObŽÚ do dokladů nahlédnout*“, pak tím žalobkyni sdělil alternativu, jak dostát požadavku předchozí (šesté) výzvy, aniž by přitom na vlastní náklady skenovat či kopírovat požadovaných podkladů, či aniž by musela vydávat jejich originály. Z toho však nelze v žádném případě dovozovat, že by žalovaný zavazoval kontrolní orgán k tomu, aby povinnost plynoucí z výzvy považoval za splněnou jen na základě prostého nahlédnutí na předkládané listiny bez ohledu na zaznamenání jejich obsahu. Takový způsob seznámení se s listinou by totiž zcela postrádal smysl. Žalobkyní odkazované souvětí z rozhodnutí ze dne 9. 6. 2020 ostatně obsahuje spojení „...*aby mu právnícká osoba tyto doklady předložila za účelem jejich posouzení*“ (zde zdůraznění doplněno soudem), čímž se jasně dává najevo, že smyslem nahlédnutí má být seznámení se s obsahem předkládaných listin tak, aby na jejich základě být učiněn určitý úsudek. Soud tudíž nemá pochyb, že obsahem požadavku „předložit k nahlédnutí“ bylo předložit listiny takovým způsobem, aby se s nimi mohl kontrolní orgán seznámit a načerpat z nich potřebné poznatky pro skutková zjištění. Pokud by smyslem požadavku „předložit k nahlédnutí“ mělo znamenat jen prosté „podstrčení papíru před oči úřednice“ (jak se patrně domnívá žalobkyně), pak by se z předkládání důkazních

návrhů opět stala jen formální záležitost bez jakékoliv větší informační hodnoty. S ohledem na uvedené tedy soud uzavírá, že žalobkyní odkazovaná část odůvodnění rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2020 v žádném případě nebránila tomu, aby kontrolní orgán vyzval žalobkyni k předložení těch podkladů, jež sice měl nějaký čas ve faktické dispozici, ale s nimiž reálně neměl prostor se seznámit.

59. Soud samozřejmě nepřehlédl, že rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2020 bylo v mezidobí zrušeno rozsudkem 55 A 92/2020. Tato skutečnost však nemá na posouzení předmětné žalobní námitky vliv. Žalobkyně se samozřejmě může dovolávat toho, že se snažila jednat v souladu s požadavky zmiňovaného rozhodnutí (přínejmenším až do jeho zrušení soudem – k němuž ostatně došlo až po podání žaloby v této věci), jak ostatně v příslušném žalobním bodě také činí. Nicméně jak bylo podrobně vyloženo v předchozím odstavci, tvrzení žalobkyně o snaze jednat s požadavky rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2020 se s obsahem daného rozhodnutí ve skutečnosti zcela míjely.

Výše pokuty

60. Správní orgán ukládající pokutu je povinen přihlédnout k poměrům pachatele tehdy, pokud mu to zákon výslovně ukládá, a dále rovněž v případě, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že pokuta by mohla mít likvidační charakter (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133). Žalobkyně nicméně v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí vůbec nejenže nijak nedoložila, ale dokonce ani netvrdila, že by pro ni byla uložena pokuta ve vztahu k jejím poměrům nepřiměřená či likvidační. Tuto otázku otevřela poprvé až v žalobě, ovšem i zde pouze v obecné rovině argumentovala likvidačním účinkem uložené pokuty s ohledem na vyhlášení nouzového stavu v souvislosti s pandemií covid-19 nouzový stav, který se dotýkal i ubytovacích služeb. Jakkoliv soud nepopírá, že dopad protiepidemických opatření omezujících tento segment služeb byl pro podnikatele ekonomicky převážně velmi tíživý, tato skutečnost není pro závěr o likvidačním charakteru uložené pokuty sama o sobě dostačující. Bylo totiž především povinností žalobkyně, aby svá tvrzení o likvidačních důsledcích pokuty dostatečně specifikovala a opřela o konkrétní podklady, což však neučinila, přestože jí v tom zjevně nic nebránilo (srov. rozsudky NSS ze dne 29. 8. 2017, č. j. 9 As 198/2016 - 39, odst. 26, či ze dne 30. 8. 2016, č. j. 5 As 218/2015 - 44). Vzhledem k tomu lze úvahu správních orgánů o výši pokuty akceptovat. Soud nadto konstatuje, že s přihlédnutím k jednání žalobkyně v průběhu kontroly považuje pokutu ve výši nedosahující ani 1/5 výše zákonné sazby (slovy prvostupňového rozhodnutí „*na vyšší spodní hranici zákonného rozpětí, avšak stále pod její polovinou*“) za poměrně mírnou.
61. Pokud žalobkyně namítá, že ve věci nebyla pasivní, ale pouze měla jen rozdílný pohled na věc, pak soud opětovně připomíná (srov. odst. 35 tohoto rozsudku a tam citovaná judikatura), že odlišný názor kontrolované osoby na rozsah součinnosti vyžadované kontrolním orgánem nemůže sám omlouvat, že tuto součinnost neposkytne, byť samozřejmě není vyloučena pozdější obrana proti tomuto postupu zákonem stanovenými prostředky, jak ostatně nyní žalobkyně (být neúspěšně) činí.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

62. S ohledem na výše uvedené soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl (výrok I).
63. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá

právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyla procesně úspěšná. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly (výrok II)

Poučení :

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.

Praha 28. července 2022

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu