



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D. a Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. v právní věci

žalobce: **Kiwi.com s.r.o.**, IČ: 29352886
sídlem Rohanské nábřeží 678/25, Karlín, 186 00 Praha 8

proti
žalovanému: **Česká obchodní inspekce**
sídlem Štěpánská 44, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 9. 2022, č. j. ČOI 110133/22/O100/Dvo/Št,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Brně domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo k jeho odvolání částečně změněno rozhodnutí České obchodní inspekce, Inspektorátu Jihomoravského a Zlínského (dále jen „inspektorát“), a to tak, že výrokem I. žalovaný snížil pokutu uloženou inspektorátem z 200 000 Kč na 170 000

Kč a výrokem II. rozhodnutí inspektorátu ve zbytku potvrdil.

II. Obsah žaloby

2. V podané žalobě namítl žalobce porušení § 2 odst. 1 a 2 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, dále § 2, § 9 písm. b) a § 15 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), a § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Na úvod popsal způsob svého podnikání, odkázal na své obchodní podmínky a namítl, že napadené rozhodnutí je založeno na defektní aplikaci práva a jeho vydání předcházela nesprávný úřední postup. Smluvní ujednání mezi všemi zákazníky a žalobcem obsahovalo jasné odlišení mezi smlouvou o zprostředkování a smlouvami o přepravě a zákazníci měli v souvislosti s pandemií COVID-19 legitimní nárok na vypořádání práv ze smluv o přepravě, jejichž subjektem však byl pouze dopravce, nikoliv žalovaný.
3. Nesprávný úřední postup inspektorátu, kterému přisvědčil i odvolací orgán, spočíval ve formulaci nepřezkoumatelné a subjektivní úvahy oprávněné úřední osoby v rámci výzvy k součinnosti v kontrolním řízení ohledně povinností, jejichž dodržování hodlal inspektorát kontrolovat. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný související odvolací námitku nevypořádal. V souvislosti s výzvami namítl i porušení zásady hospodárnosti vyžadováním veřejně dostupných podkladů (např. obchodních podmínek Kiwi.com v tehdejší podobě). Podle žalobce měl inspektorát dojít před zahájením kontroly k tomu, že vytýkané stížnosti spotřebitelů vycházejí ze smlouvy o přepravě, kde žalobce nemá postavení prodávajícího dle zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (k čemuž odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ve věci sp. zn. 33 Cdo 1217/2020 ze dne 27. 1. 2021). Žalovaný se taktéž nevypořádal s námitkou žalobce stran neexistence veřejnoprávních povinností ve vztahu k všeobdobnému a nespecifikovanému zadání ve výzvách k poskytnutí součinnosti.
4. Vzhledem k tomu, že žalobci nesvědčily povinnosti, které inspektorát hodlal kontrolovat, resp. mu svědčily v omezené inspektorátem nespecifikované míře, je vadný i závěr ohledně uložené pokuty. Na určení její výše aplikoval inspektorát naprosto svévolná kritéria „zavinění“ a tuto vadu neodstranil ani žalovaný. Samotná pokuta podle něj není uložena v nezákonné výši, ale přezkum přiměřenosti pokuty nelze redukovat na pouhé ověřování výše sankce z hlediska zákona. V té souvislosti navrhl, aby soud s ohledem na zmatečnost odůvodnění pokuty v případě, že žalobě nevyhoví, postupem dle § 78 odst. 2 s. ř. s. pokutu přiměřeně snížil.

III. Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný k úvodním argumentům žalobce odkázal na napadené rozhodnutí, ve kterém se s obdobnými námitkami vypořádal. Ve věci došlo k řádnému zahájení kontroly, v obou žalobci doručených oznámeních je dostatečně podrobně popsáno, které dokumenty si kontrolní orgán vyžádal, a je z nich zřejmé, že všechny dokumenty a případná vyjádření byly vyžadovány k prošetření podnětů od konkrétních spotřebitelů. Inspektorát si podle žalovaného vyžádal takové dokumenty, na jejichž základě by bylo možné objektivně zjistit skutkový stav popisovaný v konkrétních podnětech spotřebitelů. Nejednalo se tak o svévolnou úvahu inspektorátu, neboť prošetření konkrétních podnětů od spotřebitelů a na tyto podněty navazujících povinností žalobce mělo být předmětem kontroly, jejíž výkon však žalobce svou nesoučinností zmařil. Kontrolní řád nezavazuje kontrolní orgán k přesnému vymezení povinností, které jsou kontrolovány, a § 2 kontrolního řádu inspektorát proto neporušil. Podle žalovaného nedošlo ani k výkonu stání moci bez zákonného

zmocnění, neboť inspektorát postupoval v souladu s kontrolním řádem i zákonem o České obchodní inspekci. Obchodní podmínky po žalobci nebyly vyžadovány a ve správním řízení nebyla posuzována povaha činnosti žalobce, ani to, jaké typy smluv uzavírá se spotřebiteli, ale pouze skutečnost, že žalobce v rozporu s § 10 odst. 2 kontrolního řádu nijak nereagoval na výzvy kontrolního orgánu, čímž mařil efektivní průběh kontroly (k tomu odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu), neboť nesdělil žádné (natož komplexní) informace, které měl ke smluvnímu vztahu s vyjmenovanými spotřebiteli, čímž neposkytl patřičnou součinnost a naplnil skutkovou podstatu posuzovaného přestupku. Požadovaná součinnost nebyla nepřiměřeně invazivní a zjištění skutkového stavu se nemohlo obejít bez poskytnutí konkrétně vymezených dokumentů.

6. K postavení žalobce uvedl, že ho lze zcela jistě zařadit mezi osoby, které nabízejí nebo poskytují služby nebo vyvíjejí jinou činnost ve smyslu § 2 zákona č. 64/1968 Sb., o České obchodní inspekci, tudíž byl inspektorát ze zákona oprávněn žalobce kontrolovat. Žalobce při své činnosti nabízí služby spotřebitelům, takže na něj mimo jiných budou dopadat také povinnosti podle zákona o ochraně spotřebitele, které Česká obchodní inspekce dozoruje. Podle žalovaného nelze předem určit, které konkrétní skutečnosti mají být zjištěny a ke kterým konkrétním zákonným povinnostem se mají vztahovat.
7. Pokud jde o uložený trest, tak u objektivní odpovědnosti právnické osoby může ale nemusí být zavinění přítomno, ale nezkoumá se. Prokázané zavinění mohl inspektorát vzít v úvahu při určení správního trestu v rámci demonstrativních kritérií podle § 37 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky. To však prokázáno nebylo, a proto žalovaný nepřipustil uvedenou úvahu správního orgánu prvního stupně, a z tohoto důvodu uloženou pokutu snížil. Zavinění tedy nebylo přičteno v neprospěch žalobce a nebylo v jeho případě ani posuzováno. Pokuta byla přezkoumatelně odůvodněna a odpovídá povaze a závažnosti přestupku a nejsou naplněny důvody pro její moderaci.

IV. Posouzení věci

8. Krajský soud na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z § 51 odst. 1 s. ř. s.
9. Žaloba není důvodná.

K obsahu správního spisu

10. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že podáním ze dne 12. 10. 2021 inspektorát oznámil žalobci zahájení kontroly a vyzval ho k součinnosti. Kontrola byla zahájena dle § 5 odst. 2 písm. b) kontrolního řádu a žalobci byly oznámeny podněty spotřebitelů V. S. (nákup letenky, číslo rezervace 151066179, let byl zrušen dne 16. 6. 2021 a spotřebiteli nebyly ani po žalobcem uvedené lhůtě vráceny peníze, ačkoliv dle sdělení letecké společnosti byly peníze vráceny kontrolované osobě) a E. B. (reklamace spočívající v nevrácení finančních částek za neposkytnuté služby – dvě zrušené rezervace, spotřebitelka žádá o vrácení peněz více než rok). Žalobce byl dle § 10 odst. 2 a § 8 písm. c) kontrolního řádu vyzván k doložení:
 - kopie všech dokladů týkajících se objednávek výše uvedených letů, doložení objednávek s potvrzením o přijetí objednávek;

- kopie uzavřených smluv o zprostředkování včetně smluvních podmínek;
 - kopie informací o zrušených letech;
 - kopie odstoupení spotřebitelů od zprostředkovatelské smlouvy;
 - v případě vrácení finančních prostředků spotřebitelům, doložit potvrzení o vrácení finanční částky;
 - u spotřebitelky E. B. doložit písemné potvrzení o uplatnění a vyřízení reklamace za neposkytnuté služby;
 - veškerou dostupnou komunikaci mezi žalobcem a spotřebiteli (v českém jazyce);
 - vyjádření k podnětům spotřebitelů a vysvětlení skutečnosti, proč nebyly vráceny finanční prostředky.
11. Dále ze spisu vyplývá, že inspektorát podáním ze dne 26. 11. 2021 oznámil žalobci zahájení kontroly a vyzval ho k součinnosti. Kontrola byla zahájena dle § 5 odst. 2 písm. b) kontrolního řádu a žalobce byl dle § 10 odst. 2 a § 8 písm. c) kontrolního řádu vyzván k doložení kopií:
- veškeré dokumentace k rezervaci letu zakoupeného panem V. M. dne 30. 3. 2021, letu zrušenému dne 12. 6. 2021, především dokumentaci vztahující se k refundaci letenek dopravcem Turkish Airlines (ticket numbers: 2354877864250) a případnému následnému navrácení finančních prostředků panu V. M.;
 - veškeré dokumentace k elektronickým letenkám (číslo rezervace Kiwi.com: 108225722) zakoupených manželi C. dne 22. 2. 2020 (oznámení o zrušení letu ze dne 9. 6. 2020), především dokumentaci vztahující se k refundaci letenek dopravcem TAP Portugal a případnému následnému navrácení finančních prostředků manželům C.
12. Žalobce byl vyzván k vyjádření se k podnětům uvedených spotřebitelů.
13. Na uvedené výzvy žalobce nijak nereagoval, a proto následně inspektorát příkazem uznal žalobce vinným nesplněním povinnosti uvedené v § 10 odst. 2 kontrolního řádu, čímž měla být naplněna skutková podstata přestupku dle § 15 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu, za což uložil žalobci pokutu ve výši 200 000 Kč. Příkaz žalobce napadl blanketním odporem a následně se v řízení opětovně nevyjádřil. Inspektorát rozhodl prvostupňovým rozhodnutím ve shodě s příkazem.
14. První argumentaci přinesl žalobce až v odvolání, o kterém napadeným rozhodnutím rozhodl žalovaný.
- K nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí*
15. Nejprve se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobce v odvolání uvedl tři okruhy odvolacích důvodů. V prvním brojil proti vymezení předmětu kontroly (nedefinování povinností, které chtěl inspektorát kontrolovat, vyžádání velkého okruhu podkladů bez specifikace kontrolovaných povinností, v důsledku nevymezení předmětu kontroly nevznikla žalobci povinnost dle § 8 kontrolního řádu a nemohla být naplněna skutková podstata deliktu). Ve druhém brojil proti délce stanovené lhůty k doložení požadovaných dokumentů a proti požadavku na poskytnutí neexistujících podkladů. Ve třetím napadl způsob stanovení sankce a její odůvodnění.
16. Podle názoru soudu žalovaný na všechny odvolací námitky reagoval a se všemi body se

vypořádal. Fakt, že nereagoval na každou jednotlivou dílčí námitku či větu žalobce, neznamená, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Správní soudy konstantně judikují, že k přezkoumatelnému vypořádání žalobních námitek zcela postačuje, pokud žalovaný (odvolací správní orgán) postaví proti argumentaci odvolatele vlastní ucelené závěry, které jsou opřeny o skutkovou a právní argumentaci. K tomu došlo i v nyní posuzované věci a napadené rozhodnutí je způsobilé přezkumu v rámci tohoto řízení.

17. Pokud žalobce *in concreto* namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, která měla spočívat v nevypořádání námitek subjektivnosti, nahodilosti a nepřezkoumatelnosti úvahy kontrolora stran rozsahu vyžadované součinnosti, soud není toho názoru, že by taková konkrétní námitka v rámci odvolání zazněla. V bodu III.2) odvolání, ve kterém žalobce odkázal na svévolnou, nahodilou, resp. nepřezkoumatelnou úvahu správního orgánu ohledně kontrolovaných pravomocí, žalobce obsáhle zpochybňoval rozsah kontroly a požadavek na součinnost ze strany kontrolovaného subjektu s tím, že rozsah kontroly (a výčet kontrolovaných pochybností) se „zřejmě řídil toliko svévolnou úvahou sp. orgánu“. Žalovaný se rozsahem kontroly, vymezením kontrolovaných povinností a oprávněním inspektorátu provést kontrolu podrobně zabýval na str. 4 a 5 žalobou napadeného rozhodnutí, kde přehledně a přezkoumatelně uvedl, v čem spatřuje oprávnění inspektorátu provést kontrolu a proč má za to, že rozsah dokumentů odpovídal dostatečně určitému vymezení předmětu kontroly, která byla realizována v rámci zákonného oprávnění inspektorátu. Správnost těchto závěrů je otázkou věcného posouzení žaloby. To samé platí i pro namítané nevypořádání námitek neexistence veřejnoprávních povinností ve vztahu „*k všebíjajícím a nespecifikovanému zadání ve ... výzvách*“ k součinnosti. I tato námitka byla zahrnuta v komplexu tvrzení ohledně překročení rozsahu kontroly, se kterými se žalovaný vyrovnal.
18. *K věcné správnosti žalobou napadeného rozhodnutí*
19. V podané žalobě namítl žalobce porušení § 2 odst. 1 a 2 a § 68 odst. 3 správního řádu, dále § 2, § 9 písm. b) a § 15 kontrolního řádu, a § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
20. Podle § 2 odst. 1 správního řádu správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.
21. Podle § 2 odst. 2 správního řádu správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.
22. Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.
23. Podle § 2 kontrolního řádu kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba

plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.

24. Podle § 9 písm. b) kontrolního řádu je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly povinen šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby.
25. Podle § 15 odst. 1 kontrolního řádu se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že a) jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2, b) jako povinná osoba nesplní povinnost podle § 10 odst. 3.
26. Podle § 15 odst. 2 kontrolního řádu lze za přestupek podle odstavce 1 písm. a) uložit pokutu do 500 000 Kč a za přestupek podle odstavce 1 písm. b) lze uložit pokutu do 200 000 Kč.
27. Podle § 35 zákona o odpovědnosti za přestupky lze za přestupek uložit správní trest a) napomenutí, b) pokuty, c) zákazu činnosti, d) propadnutí věci nebo náhradní hodnoty, e) zveřejnění rozhodnutí o přestupku.
28. Pokud jde o porušení § 68 odst. 3 správního řádu, jeho porušení žalobce konkrétně nenamítal, nicméně lze dovodit, že v jeho souvislosti brojil proti přezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Přezkoumatelností napadeného rozhodnutí se soud zabýval výše, tudíž nyní na uvedené odkazuje s tím, že neshledal, že by napadené rozhodnutí vykazovalo deficity odůvodnění, na které dopadá citovaný § 68 odst. 3 správního řádu.

Zahájení kontroly

29. Klíčovou otázkou je, zda při zahájení kontroly překročil inspektorát své pravomoci při vymezení předmětu kontroly, zda jej uvedl dostatečně určitě a zda srozumitelně vymezil povinnosti kontrolovaného subjektu.
30. Žalobce sice zdůrazňuje obecné zásady správního řádu a obecné ustanovení § 2 kontrolního řádu, nicméně pomíjí základní předpis, který upravuje činnost České obchodní inspekce, a to zákon o České obchodní inspekci.
31. Soud se ztotožňuje se žalovaným v odkazu na § 2 zákona o České obchodní inspekci, dle kterého Česká obchodní inspekce kontroluje fyzické a právnické osoby, které nabízejí, prodávají, dodávají nebo uvádějí na trh výrobky, nabízejí nebo poskytují služby nebo vyvíjejí jinou činnost podle tohoto zákona nebo podle zvláštního právního předpisu, pokud to tento zákon nebo zvláštní právní předpis stanoví.
32. Je zcela nepochybné, že žalobce je subjektem, který nabízí nebo poskytuje služby spotřebitelům. Spotřebitel je definován v § 419 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, tak, že spotřebitelem je každý člověk, který mimo rámec své podnikatelské činnosti nebo mimo rámec samostatného výkonu svého povolání uzavírá smlouvu s podnikatelem nebo s ním jinak jedná. Veřejnoprávní definice pojmu spotřebitel je uvedena v zákoně o ochraně spotřebitele, který spotřebitele definuje jako fyzickou osobu, která nejedná v rámci své podnikatelské činnosti nebo v rámci samostatného výkonu svého povolání.
33. Pokud jde o žalobcem odkazovaný rozsudek Nejvyššího soudu ČR ve věci sp. zn. 33 Cdo 1217/2020, nevyplývá z něj, že by se v případě smluv o přepravě (resp. u smluv týkajících se služeb v oblasti přepravy cestujících) nejednalo o spotřebitelské smlouvy *en bloc*. Nejvyšší soud ČR v citovaném rozhodnutí uvedl: „*Oddíl 2 dílu 4 občanského zákoníku upravujícího závazky ze smluv uzavíraných se spotřebitelem je nadpisově označen Uzavírání smluv distančním způsobem a závazky ze smluv uzavíraných mimo obchodní prostory. Obecná ustanovení pododdílu 1 jsou vymezena v § 1820 až § 1840 s tím, že § 1840 písm. b/ o. z., vylučuje*

aplikaci celého pododdílu 1 na smlouvu o přepravě osoby.“ ... „Podle článku 3 odst. 3 písm. k/ směrnice 2011/83 se tato směrnice vztahuje na smlouvy týkající se služeb v oblasti přepravy cestujících jen částečně, takže spotřebitelé, kteří jsou stranami těchto smluv, nemají mimo jiné právo odstoupit od smlouvy. Článek 3 odst. 3 písm. k/ směrnice 2011/83 musí být v rozsahu, v němž částečně vylučuje z působnosti této směrnice smlouvy týkající se služeb v oblasti přepravy cestujících, vykládán striktně.“

34. Jinými slovy v případě smluv týkajících se služeb v oblasti přepravy cestujících jsou vyloučeny z aplikace konkrétní části úpravy týkající se uzavření smluv distančním způsobem. To v žádném případě ale neznamená, že by klienti žalobce přestali být v postavení spotřebitele a že by jim nesvědčila práva, která spotřebitel požívá např. na základě zákona o ochraně spotřebitele. S ohledem na uvedené byla dána obecná pravomoc České obchodní inspekce ke kontrole žalobce.
35. Soud se neztotožňuje se žalobcem v tom, že by rozsah kontroly nebyl stanoven dostatečně určitě, resp. že by byl veden, slovy žalobce, nepřezkoumatelnou a subjektivní úvahou oprávněné úřední osoby.
36. Obě oznámení o zahájení kontroly, byť ne zcela jasně a výslovně, ale přesto dostatečně určitě, popisují spotřebiteli tvrzené porušení povinnosti vrátit částku zaplacenou za letenky na lety, které byly zrušeny, a vynaložené částky vráceny leteckými společnostmi na účet žalobce. V obou oznámeních jsou jasně popsány podněty spotřebitelů – p. S. odkázal na porušení podmínek žalobce a nevrácení peněz ve lhůtě tří měsíců, ačkoliv se dozvěděl, že letecká společnost žalobci peníze již vrátila; p. B. podala podnět z důvodu nevyřízení reklamace vrácení peněz; p. M. uvedl, že žalobce mu nevrátil peníze, které po zrušení letu dopravce zaslal na účet žalobce; manželé C. uvedli, že žalobce neoprávněně zadržuje peníze, které v refundaci ceny letenky již získal od dopravce, v situaci, kdy si spotřebitelé zvolili pro vrácení peněz asistované vrácení prostřednictvím žalobce.
37. Z uvedených oznámení o zahájení kontroly je naprosto zřejmé, že kontrola inspektorátu byla jasně zaměřena na splnění povinností žalobce vrátit spotřebitelům zaplacené ceny letenek po zrušení letů a vrácení peněz ze strany dopravců na účet žalobce.
38. V tomto směru inspektorát vyžadoval i poskytnutí dokladů, tj. dokumentace k jednotlivým zrušeným letům a k refundaci ceny letenek dopravcem, příp. k uplatněným reklamacím, odstoupením od smlouvy apod.
39. Samotná oznámení i požadavek na poskytnutí dokladů vycházel plně z jednotlivých podnětů spotřebitelů a nijak nepřekračoval jejich rozsah.
40. Soud proto nedospěl ke zjištění, že by předmět kontroly byl veden jakoukoliv nepřezkoumatelnou nebo subjektivní úvahou úřední osoby, naopak inspektorát postupoval důsledně dle jednotlivých podnětů spotřebitelů, se kterými byl žalobce seznámen. Žalobce si mohl být vědom, na co se kontrola zaměřuje, a mohl bez sebemenších problémů vyjádřit svůj názor na to, zda uvedené skutečnosti představují závazky vyplývající ze smluv týkajících se služeb v oblasti přepravy, tudíž je není inspektorát podle jeho názoru oprávněn kontrolovat, a podložit tento závěr dotčenými smlouvami a obchodními podmínkami. Namísto toho zůstal žalobce až do uložení pokuty zcela pasivní.
41. Soud proto shrnuje, že k zahájení kontroly žalovaným došlo v souladu se zákonem a její předmět, resp. rozsah kontrolovaných povinností, byl jasně seznatelný z obou oznámení o zahájení kontroly. Požadavek na předložení dokumentů nebyl nijak excesivní, týkal se limitovaného množství dokumentů, které se vztahovaly pouze ke čtyřem spotřebitelům,

tudíž nemohl zatěžovat žalobce nad přiměřenou míru. Lhůta 10 dnů k předložení dokladů se v tomto smyslu jeví soudu jako přiměřená, přičemž žalobci nic nebránilo požádat o její prodloužení.

Poskytnutí součinnosti inspektorátu, tj. porušení § 10 odst. 2 kontrolního řádu

42. Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu je kontrolovaná osoba 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.
43. Soud musí souhlasit se žalovaným v tom, že v nyní projednávaném řízení již nejde o to, zda kontrolované skutečnosti, tedy porušení povinností při vrácení kupních cen za letenky po zrušení letu, mohl inspektorát kontrolovat, resp. zda tyto povinnosti jsou kryty např. zákonem o ochraně spotřebitele nebo ne. Žalobcem odkazovanou *elementární úvahu* (viz bod IV.6 žaloby) založenou na veřejně dostupných obchodních podmínkách Kiwi.com (se závěrem, že *naprostá většina ne-li všechny vytýkané stížnosti spotřebitelů vychází ze smlouvy o přepravě, kde žalobkyně nemá postavení prodávajícího dle zákona č. 634/1992 Sb.*) mohl učinit inspektorát *in concreto* až v okamžiku, kdy posoudil obsah jednotlivých konkrétních smluv ve spojení s obchodními podmínkami a zejména ve spojení s mechanismem vrácení částek, které jednotliví dopravci refundovali žalobci, zpět stěžovatelům. Inspektorát tudíž podle názoru soudu vyžadoval součinnost žalobce, která se týkala jeho podnikatelské činnosti a která se týkala jeho povinností při jeho podnikání.
44. Pokud žalobce v této souvislosti odkazuje na § 3 kontrolního řádu, dle jehož odst. 1 kontrolní orgán může provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu, pak soud souhlasí se žalobcem v tom, že inspektorát *mohl* tohoto nástroje využít. Soud si nemyslí, že by mohl vyžádat v případě úkonů před zahájením kontroly jiné podklady k prošetření než ty, které vyžadoval, ale bez pochyby nemusel zahajovat v případě podnětů spotřebitelů rovnou kontrolou. To samo o sobě ale nepředstavuje důvod, proč by mělo být napadené rozhodnutí nezákonné. Z citovaného ustanovení je patrné, že se jedná o *možnost* kontrolního orgánu. Inspektorát namísto postupu dle § 3 kontrolního řádu zahájil rovnou kontrolu a soud v tom nevidí překročení jeho pravomocí. Žalobce se mohl bránit zahájení kontroly příslušnými právními prostředky, nicméně řádnou procesní obranou není ignorování zahájení kontroly.
45. S ohledem na to, že žalobce v průběhu kontroly zůstal zcela pasivní a neposkytl inspektorátu *vůbec žádnou* součinnost, došlo k porušení § 10 odst. 2 kontrolního řádu.
46. Zcela případně v tomto smyslu odkázal žalovaný na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2018, č. j. 4 As 92/2018-35, dle kterého „*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 povinna, ČIŽP poskytnout, a skutečnost, že některými z požadovaných dokumentů*

reálně nedisponuje, ČIŽP 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.“

47. Žalobce byl vyzván k tomu, aby sdělil informace o smluvních vztazích s dotčenými spotřebiteli a aby k těmto vztahům předložil příslušnou dokumentaci. Stejně jako v případě, který posuzoval Nejvyšší správní soud, ani v nyní projednávané věci nelze inspektorátu vytýkat, že požadoval předložení výše uvedených dokumentů a informací o smluvních vztazích, o kterých by se následně mohlo zjistit, že tyto byly vyloučeny z kontrolní pravomoci inspektorátu, neboť tyto závěry nelze bez součinnosti žalobce jako kontrolované osoby zjistit, resp. ověřit.
48. Jestliže se podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu právnická osoba dopustí přestupku tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2, tak byla naplněna hypotéza uvedeného ustanovení, jelikož žalobce neposkytl potřebnou součinnost v rámci kontroly.

K uložení sankce a k návrhu na její moderaci

49. Žalobce dovozoval nezákonnost pokuty z toho, že inspektorát v rámci prvostupňového rozhodnutí při uložení sankce zohlednil zavinění žalobce. I když žalovaný snížil uloženou pokutu právě s ohledem na nesprávné zohlednění zavinění při ukládání sankce, žalobce namítal nesprávné zohlednění kritérií pro stanovení sankce.
50. Podle § 15 odst. 2 kontrolního řádu bylo možné za spáchaný přestupek uložit pokutu do 500 000 Kč.
51. Podle § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlídnou zejména a) k povaze a závažnosti přestupku, b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení, c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, d) u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo, e) u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku, f) u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku, g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti, h) u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán, i) u pokračujícího, trvajícího a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.
52. Podle § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky je povaha a závažnost přestupku dána zejména a) významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, b) významem a rozsahem následku přestupku, c) způsobem spáchání přestupku, d) okolnostmi spáchání přestupku, e) u fyzické osoby též druhem a mírou jejího zavinění, popřípadě pohnutkou, f) délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele, g) počtem jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku.

53. Podle § 39 zákona o odpovědnosti za přestupky se jako k polehčující okolnosti přihlédne zejména k tomu, že pachatel a) spáchal přestupek ve věku blízkém věku mladistvých, b) spáchal přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost, c) napomáhal k odstranění škodlivého následku přestupku nebo dobrovolně nahradil způsobenou škodu, d) oznámil přestupek správnímu orgánu a při jeho objasňování účinně napomáhal, nebo e) spáchal přestupek pod vlivem hrozby nebo nátlaku anebo pod tlakem podřízenosti nebo závislosti na jiném.
54. Podle § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky se jako k přitěžující okolnosti přihlédne zejména k tomu, že pachatel a) spáchal přestupek tak, že využil něčí bezbrannosti, podřízenosti nebo závislosti na jiné osobě, b) spáchal více přestupků, c) spáchal přestupek opakovaně, d) zneužil ke spáchání přestupku svého zaměstnání, postavení nebo funkce, e) spáchal přestupek jako člen organizované skupiny, nebo f) spáchal přestupek na dítěti, osobě těhotné, nemocné, zdravotně postižené, vysokého věku nebo nemohoucí.
55. Podle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky se za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.
56. Podle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.
57. Jak je patrné ze shora uvedeného § 37 až § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky, které upravují kritéria pro ukládání sankcí obsahují toliko demonstrativní výčty. Při ukládání pokut lze zohledňovat sice pouze zákonná kritéria, jak správě uvádí žalobce, ale jestliže je jejich výčet v zákoně uveden pouze demonstrativně, nic nebrání tomu, aby správní orgány přihlédly ke konkrétním okolnostem spáchaného jednání, pokud nebudou zohledňovat skutečnosti, které by byly v rozporu se zásadami ukládání správních trestů (např. *ne bis in idem*).
58. Skutečností, že inspektorát zohlednil při uložení sankce kritérium zavinění, se soud konkrétně nezabýval, neboť tuto vadu odstranil žalovaný. Soudu zbývá posoudit, zda jsou důvody, které krom zavinění správní orgány ve vztahu k sankci uvedly, dostatečné a zda obstojí.
59. Inspektorát krom zavinění zohlednil celkové množství neposkytnutých dokumentů, dobu, po kterou žalobce součinnost neposkytl, recidivu při porušení povinností dle kontrolního řádu žalobcem a zároveň byl žalobci uložen úhrnný trest za mnohost přestupků, přičemž jako nejzávažnější byl hodnocen přestupek s nejdelší dobou neposkytnutí součinnosti a ostatní představovaly přitěžující okolnosti.
60. Za narušený chráněný zájem označil inspektorát zájem na vytvoření podmínek pro výkon dozorové pravomoci a tento zájem je dle inspektorátu významný. Následek přestupku nehodnotil inspektorát ani ve prospěch ani v neprospěch žalobce.
61. S tímto hodnocením (vyjma zavinění) se žalovaný ztotožnil.
62. Žalobce fakticky proti ničemu z uvedeného nebrojí. Nebrojí proti tomu, že by se v jeho

případě jednalo o recidivu, nebrojí proti tomu, že mu byl chybně uložen úhrnný trest, ani proti hodnocení významu narušeného zájmu, ani neuvádí ve svůj prospěch jakékoliv polehčující okolnosti a nezpochybňuje ani okolnosti, které mu přičetly správní orgány k tíži.

63. Podle názoru soudu sankce ve výši, jak byla změněna žalovaným, ob stojí. Případně poukázal inspektorát na to, že nelze k ukládání pokut přistupovat tak, že budou ukládány v symbolické výši, a tím bude tolerováno jednání pachatele.
64. Žalobce již v minulosti, dle nezpochybněného závěru inspektorátu, porušil povinnosti při provádění kontroly. V nyní projednávané věci tak učinil opakovaně, navíc se jednalo o dvě jednání a celkem 4 případy, které inspektorát kontroloval. Podle názoru soudu není možné, aby se kontrolované subjekty vyhýbaly kontrole tím, že naprostou pasivitou zabránil jejímu provedení. V takové situaci, zejména pokud se jedná o opakované porušení povinností dle kontrolního řádu, považuje soud za žádoucí, aby pokuta byla schopna do budoucna splnit jak svoji represivní funkci, tak i funkci preventivní. Jinými slovy kontrolovaný subjekt si musí být vědom toho, že blokování kontroly pro něj může mít (a bude mít) citelné důsledky a že „se mu to nevyplatí“.
65. V tomto směru soud považuje pokutu uloženou jako úhrnný trest při zohlednění recidivy jednání žalobce v dolní polovině zákonné sazby (34% zákonné sazby) za naprosto adekvátní. Pokuta byla řádně a dostatečně odůvodněna. Soud proto neshledal důvody ani pro konstatování její nepřezkoumatelnosti, ani nezákonnosti a nepřistoupil ani k její moderaci, neboť žalobce krom prostého nesouhlasu s výší pokuty neuvedl žádné důvody, které by měly vést soud k závěru, že je nutné pokutu snížit.

V. Závěr a náklady řízení

66. S ohledem na vše shora uvedené soud shledal podanou žalobu nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
67. Výroky o nákladech řízení mají oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, a proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřisluší. Žalovaný měl v řízení plný úspěch, ale v souvislosti s tímto řízením mu žádné náklady nad rámec jeho administrativní činnosti nevznikly, a proto krajský soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. května 2024

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu