

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Lenky Krupičkové a Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **Alza.cz, a. s.**, se sídlem Jankovcova 53, Praha, zastoupena Mgr. Pavlem Steinwichtem, advokátem se sídlem U Pergamenky 1522/2, Praha, proti žalované: **Česká obchodní inspekce**, se sídlem Štěpánská 796/44, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2020, č. j. 14 A 118/2019 - 42,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2020, č. j. 14 A 118/2019 - 42, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí České obchodní inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 25. 6. 2019, č. j. ČOI 83388/19/O100/19/Bal/Št, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 24 456 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Pavla Steinwichta, advokáta, se sídlem U Pergamenky 1522/2, Praha.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 25. 6. 2019, č. j. ČOI 83388/19/O100/19/Bal/Št, zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí České obchodní inspekce, Inspektorát

Středočeského a hlavního města Prahy (dále též „prvostupňový správní orgán“) ze dne 8. 4. 2019, č. j. ČOI 26104/19/1000 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 3 odst. 1 zákona č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě a velkoobchodě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o prodejní době“). Tohoto jednání se žalobkyně měla dopustit tím, že v den státního svátku dne 26. 12. 2018 v provozovně na adrese Komunardů 1, 170 00 Praha 7, jejíž prodejní plocha přesahuje 200 m^2 (dále též „provozovna“), uskutečňovala maloobchodní prodej výrobků spočívající v uzavírání kupních smluv a plnění uzavřených kupních smluv odevzdáním předmětu koupě. Za spáchání tohoto přestupku byla žalobkyni podle § 3 odst. 2 zákona o prodejní době ve spojení s § 93 odst. 1 a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, uložena pokuta ve výši 500 000 Kč.

[2] Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že § 1 zákona o prodejní době výslovně pojednává o zákazu prodeje o vybraných státních svátcích v maloobchodě a velkoobchodě. Zdůraznila, že pro účely zákona o prodejní době není určující, zda se jedná o podnikatele vykonávajícího maloobchodní činnost prostřednictvím kamenných provozoven nebo internetových obchodů, ale zda se jedná o podnikatele s předmětem podnikání „výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 a 3 živnostenského zákona“, obor činnosti „velkoobchod a maloobchod“, „koupě zboží za účelem dalšího prodeje“ či jiný obor činnosti, který spadá do obsahové náplně maloobchodu a velkoobchodu v souladu s nařízením vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, či nikoliv. Z obchodního i živnostenského rejstříku je zřejmé, žalobkyně disponuje živnostenským oprávněním s předmětem podnikání „výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“, obor činnosti „velkoobchod a maloobchod“, na což se primárně specializuje, a proto na ni zákon o prodejní době dopadá. Žalovaná poukázala na nutnost rozlišovat pojmy *okamžik uzavření kupní smlouvy* a *prodej*, přičemž pojem *prodej* v sobě zahrnuje i samotný okamžik uzavření kupní smlouvy. Zákaz prodeje užitý v zákoně o prodejní době žalovaná vyložila tak, že se vztahuje na jakoukoliv fázi prodeje. K námitkám žalobkyně ohledně pojmu *prodejní plocha* žalovaná uvedla, že v souladu s nařízením Komise Evropské unie č. 250/2009 ze dne 11. 3. 2009 (dále také jen „nařízení č. 250/2009“) se do prodejní plochy kontrolované provozovny kromě výdejního místa a prostor pro přímý prodej započítává i ta část provozovny, ve které je vystaveno nabízené zboží (tj. showroom).

II.

[3] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“), který ji shora označeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou. V podané žalobě namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť skutkový stav zjištěný prvostupňovým správním orgánem při kontrole dne 26. 12. 2018 v provozovně žalobkyně neodpovídá skutečnosti. Městský soud nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí neshledal. K tomu uvedl, že pokud odůvodnění správního rozhodnutí nekonvenuje názoru účastníka řízení, nejedná se ještě o nesrozumitelné či neúplné odůvodnění. Správní úřady se vypořádaly s námitkami

žalobkyně, přičemž uvedly skutková zjištění, ta posoudily a provedly právní hodnocení zjištěného stavu.

[4] Podstatnou námitkou byla tvrzená nezákonnost napadeného rozhodnutí, které je založeno na chybném výkladu zákona o prodejní době, resp. chybné interpretaci spojení *prodej v maloobchodě a velkoobchodě*. Správní orgány obou stupňů zastávají podle žalobkyně chybný názor, že pod pojem *prodej* podřazují i akt *výdeje zboží*, a proto dovodily, že výdej zboží je na základě zákona o prodejní době ve vymezených dnech zakázán. Podle žalobkyně se zákon o prodejní době nemůže vztahovat na internetové obchody a jejich výdejny, neboť pod pojem *prodej* nelze podřadit pouhý výdej zboží kupujícímu. Výdej zboží je pouze jednou z fází prodeje, resp. jedním z mnoha způsobů doručení zboží. Kupní smlouva je uzavírána pomocí internetu tzv. distančním způsobem, tj. mimo prodejny žalobkyně a výdej zboží lze uskutečnit více způsoby. Městský soud k této námitce uzavřel, že zákon jako obecná právní norma neupravuje právní vztahy konkrétně, ale vymezuje obecné pravidlo chování. Pokud zákon sám žádné pravidlo pro internetový prodej nestanoví, vztahuje se jako obecná norma i na něj. Právní úprava tak dopadá na veškerý maloobchodní a velkoobchodní prodej, a nelze rozlišovat mezi prodejem v kamenných prodejnách a internetovým prodejem. Uzavřel, že *prodej* zahrnuje více činností spojených s převodem vlastnického práva k věcem, je obvyklý pro hospodářskou aktivitu smluvních stran (typicky podnikatele – mj. i proto jej zahrnuje živnostenské oprávnění žalobkyně) a zahrnuje i další práva a povinnosti s převodem vlastnického práva související, a nelze jej proto vykládat tak, že se týká pouze uzavírání kupních smluv v kamenné prodejně, popř. situací, kdy se veškeré fáze prodeje odehrávají v kamenné prodejně, jak navrhuje žalobkyně. Takový výklad nemá oporu v § 1745 ani § 2079 odst. 1 a 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, v platném znění (dále jen „občanský zákoník“) a je v rozporu se společenskou praxí. Výklad zastávaný žalobkyní pod pojmem prodej jako zákonným znakem objektivní stránky skutkové podstaty deliktu podle zákona o prodejní době chápe pouze jednu z jeho fází – uzavírání kupní smlouvy, zatímco jiné vylučuje. Uplatnění zásad *in dubio pro libertate*, či *in dubio pro mitius* není na místě, neboť tyto zásady dopadají na situaci, v níž vedle sebe existují dva srovnatelné právní výklady určitého ustanovení, přičemž orgán veřejné moci musí volit právní výklad pro jednotlivce příznivější.

[5] Žalobkyně označila napadené rozhodnutí za nezákonné také s ohledem na protiústavnost interpretace pojmu *prodejní plocha* ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku podle § 1 odst. 3 písm. a) zákona o prodejní době. Žalovaná vycházela z definice prodejní plochy dle nařízení č. 250/2009, avšak aplikaci uvedeného nařízení žalobkyně považuje za užití analogie ve svůj neprospěch, což je ve správním trestání nepřípustné, neboť v jejím důsledku dochází k porušení zásady správního trestání *nullum crimen sine lege stricta*. Definice prodejní plochy, kterou žalovaná použila, nezohledňuje, zda na dané ploše dochází k přímému prodeji zboží či nikoliv. Jediným ústavně konformním výkladem je restriktivní výklad, který za prodejní plochu považuje pouze prostory sloužící k přímému prodeji zboží zákazníkovi. K tomu žalobkyně namítla, že plocha prodejny nebyla v rozhodné době prokázána. Městský soud k tomu odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 4. 2019, č. j. 31 A 106/2017 - 56, který řešil obdobný právní problém, přičemž závěry z něj plynoucí aplikoval i na projednávaný případ. Městský soud

ze správního spisu zjistil, že obsahuje kolaudační souhlas, jehož obsahem byl stavební stav příslušné provozovny s rozpisem jednotlivých prostor (katedrála, showroom A, showroom B, showroom C, 2x showroom D, info, 2x konference, noční výdej, 2x chodba, kavárna, WC předsíň, WC muži, WC ženy, expozice). Skutečné provedení provozovny bylo v souladu s dokumentací ověřenou autorizovaným inspektorem a jeho certifikáty. Ze všech shromážděných podkladů vyplynulo, že celkový výměr prostor určených pro přístup zákazníkům činí 2192,7 m². Námitku neprokázání plochy v rozhodné době tak neshledal soud opodstatněnou. Městský soud dále konstatoval, že žalovaná použila pro posouzení věci zcela správně definici prodejní plochy uvedenou v nařízení č. 250/2009, když český právní řád takovou definici neobsahuje. Správní orgány nepoužily analogii v neprospěch žalobkyně, ale vyložily tento pojem tak, jak je definuje nařízení č. 295/2009, což je logický postup při výslovné absenci vyložení tohoto pojmu přímo zákonem o prodejní době. Definice uvedená v nařízení pak považuje za prodejní plochu pouze takovou část provozovny, která je volně přístupná zákazníkům za účelem prodeje zboží. Do prodejní plochy je proto nutné započítat i plochy tzv. showrooms, ve kterých dochází k vystavení zboží, buď přímo prodávajícího, nebo jeho smluvního partnera, jelikož právě tyto plochy jsou obsazeny zbožím, které zákazníka motivuje k jeho nákupu.

[6] Žalobkyně konečně namítala zjevnou nepřiměřenost uložené pokuty, neboť neodpovídá zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Jakákoliv sankce by měla být uložena na spodní hranici zákonného rozpětí, neboť veřejnost se k zákonu o prodejní době staví negativně, k čemuž žalobkyně uvedla příklady komentářů z internetových diskuzí. Jednáním žalobkyně rovněž nebyl ohrožen ani porušen žádný relevantní chráněný zájem a výše uložené pokuty je v rozporu s rozhodovací praxí žalované. Uložení pokuty ve výši 500 000 Kč za porušení zákona o prodejní době považuje žalobkyně za zcela zjevně nepřiměřené a žádá, aby v jejím případě bylo od pokuty zcela upuštěno. Městský soud neshledal důvodným ani tento žalobní bod. Zákonná sazba pokuty činí u tohoto přestupku 5 miliónů korun, uložená pokuta tak činí zlomek této sazby. Při odůvodnění výše pokuty inspekce vyšla z toho, že žalobkyně porušila zákaz provozování maloobchodního prodeje dne 26. 12. 2018, tedy na 2. svátek vánoční. Zákaz prodeje v tyto dny tak nabývá zvláštní důležitosti. Dále správní orgány přihlédly k tomu, že žalobkyně spáchala přestupek v provozovně s relativně velkou výměrou, umístěné na frekventovaném místě i k tomu, že se žalobkyně obdobného přestupku dopustila opakovaně. Pokud se žalobkyně domáhá srovnání s jinými případy, musí aspoň obecně uvést, v čem lze takové srovnání shledat (např. popisem skutku, vymezení jednotlivých částí deliktního jednání, osobou delikventa, jeho postavením na trhu apod.). Městský soud se proto domnívá, že pokuta ve výši 500 000 Kč byla stanovena tak, aby žalobkyni od pokračování v deliktním jednání odradila (žalobkyně je obchodní společností s ročním obratem pohybujícím se v řádu miliard). Také názor žalobkyně, že jejím postupem nebyl ohrožen ani porušen žádný relevantní chráněný právní zájem, je zcela mylný a je v přímém rozporu se smyslem zákonné úpravy. Stejně tak argument žalobkyně odkazující na negativní postoj veřejnosti pak městský soud odmítl s tím, že pro každý názor lze dnes najít podporu v diskusních příspěvcích na internetu, záleží pouze na výběru diskuse a diskusního prostředí, které se v některých diskusních skupinách časem vytváří. Stále se však jedná o zákonnou povinnost, o které je sice možné volně diskutovat, ale je nutné ji respektovat.

[7] Městský soud k námitce žalobkyně, že jejím jednání nebyl ohrožen ani porušen žádný chráněný právní zájem, poukázal na nález pléna Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 37/16, jímž byl zamítnut návrh skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení zákona o prodejní době pro jeho rozpor s ústavním pořádkem. Ústavní soud mj. zdůraznil, že regulace prodeje či určité výroby ve dnech pracovního klidu je v našich kulturních podmínkách tradicí více než jedno století a obdobná omezení se vyskytují i v zahraničních právních úpravách.

III.

[8] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v níž namítala nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[9] Stěžovatelka předně namítá, že pojmy *prodej* a *prodejny s prodejní plochou nad 200 m²* jsou pojmy, které zákon o prodejní době nijak nedefinuje a které tak podléhají výkladu a plnému přezkumu ze strany správních soudů. Předně poukazuje na rozdíl mezi neurčitým právním pojmem a zákonem blíže nedefinovaným pojmem. Tvrdí, že pojem *prodej* je teorií i judikaturou vykládán tak, že se skládá z mnoha fází, přičemž aby mohlo dojít k prodeji v kamenné prodejně, musí se odehrát všechny tyto fáze právě tam (nikoliv prostřednictvím internetu). O *prodeji* ve smyslu zákona o prodejní době tak lze dle stěžovatelky hovořit až po uskutečnění všech fází *prodeje* (např. samotný výběr zboží nelze označit za *prodej*). V případě posuzované kontroly uskutečněné dne 26. 12. 2018 v provozovně stěžovatelky však nedošlo ke všem fázím *prodeje*. Zboží bylo vybráno na internetu a stejně tak i kupní smlouva byla uzavřena na internetu. Samotné internetové stránky nejsou spravovány v jednotlivých provozovnách, ale v řadě serverů umístěných na několika místech České republiky. Upozorňuje na skutečnost, že i v protokolu o kontrole, č. 101812260955501, je na str. 2 výslovně potvrzeno, že zboží bylo inspektorovi po on-line objednávce toliko vydáno, a nikoliv prodáno. Dle stěžovatelky v kontrolované prodejně došlo pouze k výdeji zboží, což zákon o prodejní době nezakazuje. Současně odkazuje na zásady *in dubio mitius* a *in dubio pro libertate* a zvolení výkladu příznivějšího pro stěžovatelku. K proměnlivosti vnímání pojmů v čase stěžovatelka cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2009, č. j. 2 As 13/2009 - 78, a dále rozvíjí úvahy o změnách podoby procesu prodeje v rámci internetového obchodování (tj. distanční uzavírání smluv).

[10] Stejně tak pojem *prodejní plocha*, jenž je součástí skutkové podstaty přestupku podle zákona o prodejní době, je podle stěžovatelky zákonem nedefinovaný právní pojem. Aplikace nařízení č. 250/2009 porušila dle stěžovatelky princip právní jistoty, pokud se žalovaná autoritativním *pro futuro* chopila role zákonodárce a narušila princip dělby moci, a zásadu *nullum crimen sine lege*. Nařízení vydané orgánem moci výkonné neprošlo zákonodárným procesem a je určené k provedení nařízení Evropského parlamentu a Rady, které samo o sobě slouží zcela jiným účelům a nikdy nepředvídalo, že by bylo užito ke správnímu trestání ve věci českého zákona o prodejní době. Nadto pojem prodejní plocha dle nařízení je užit právě toliko pro účely tohoto nařízení, nikoliv pro účely

českého zákona, který s existencí tohoto nařízení ani nijak nepočítal. Odkaz městského soudu na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 4. 2019, č. j. 31 A 106/2017 - 56 považuje za nepřípadný.

[11] Stěžovatelka dále namítá nepřípustnost argumentace úmyslem zákonodárce. Jednotný úmysl zákonodárného sboru jako celku je podle ní prakticky nezjistitelný, je tedy pouhou fikcí, tj. uměle vytvořenou konstrukcí, která neexistuje. Právně relevantní je pro státní orgány v právním státě pouze takový úmysl, který je v zákoně výslovně uveden; v případě opačného postupu, ke kterému došlo v posuzovaném řízení, dochází k porušení principu právní jistoty. Výklad úmyslem zákonodárce, tedy výklad historický, je navíc dle všeobecně přijímaného názoru právní teorie metodou nadstandardní, která má mít při interpretaci právních norem jen doplňkový charakter. Stěžovatelka proto odmítá výše uvedenou interpretaci zákona o prodejní době ze strany žalované a městského soudu, neboť v rozporu s všeobecně přijímanými výkladovými pravidly právních norem staví úmysl zákonodárce nad jazykové znění zákona.

[12] Závěrem kasační stížnosti stěžovatelka namítá nepřiměřenost uložené pokuty. Litera zákona je zcela nejasná a matoucí, čemuž odpovídá i protizákonný a nepřesvědčivý výklad zákona o prodejní době žalovanou. Smyslem zákona o prodejní době má být sladění pracovního a rodinného života zaměstnanců, přičemž tohoto cíle má být dosaženo prostřednictvím zákazu těmto lidem o vymezených dnech pracovat. Podle stěžovatelky je smysl zákona a způsob dosažení tohoto cíle v přímém rozporu. Zákaz práce pro určitou skupinu zaměstnanců ve vymezených dnech má za následek zákaz opatřovat si prostředky pro své životní potřeby prací (oproti jiné skupině zaměstnanců, která naopak ve vymezených dnech pracovat může). Stěžovatelka proto trvá na tom, že nezasáhla do žádného zákonem chráněného zájmu, a přesto byla nepřiměřeně sankcionována. Pro srovnání odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 - 23, a rozsudek ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36. Vzhledem k výše uvedenému tak stěžovatelka uzavírá, že žalovaná při ukládání sankce nezohlednila kritéria potřebná pro její individualizaci a rovněž nevzala v úvahu všechna zákonná kritéria, v důsledku čehož je třeba ji vnímat jako zjevně nepřiměřenou, a tedy nezákonnou.

[13] Stěžovatelka proto na základě uvedeného navrhuje, aby kasační soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[14] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že prodej je ucelený proces, jenž se skládá z několika fází, které v sobě zahrnují i samotný okamžik uzavření kupní smlouvy či převzetí výrobku. Je v souladu se zákonem o prodejní době, aby o vybraných státních svátcích ustala veškerá prodejní činnost. Pro vyslovení zákazu prodeje je rozhodující, zda se určitá fáze prodeje uskutečňuje o dotčeném státním svátku v prodejně, jejíž prodejní plocha přesahuje 200 m², jak vyplývá z § 1 odst. 3 písm. a) zákona o prodejní době a zároveň nespadá pod některou z výjimek uvedených v § 1 odst. 3 písm. b) až f) tohoto zákona. Jako lichý vnímá argument, že pokud by pod pojmem *prodej* bylo třeba vnímat každou jeho dílčí fázi, znamenalo by to, že by příslušné internetové obchody musely

ve státní svátek vypnout své webové stránky. Z logiky věci omezení nedopadá na provoz internetových stránek, jejichž prostřednictvím dochází k objednávce zboží, zaplacení kupní ceny atp., nebo na dovoz zboží kurýrem. Současně uvedla, že městský soud převzal správně výklad pojmu *prodejní plocha* z rozsudku Krajského soudu ze dne 3. 4. 2019, č. j. 31 A 106/2017 - 56.

[15] K námitce stěžovatelky ohledně užití nepřípustné analogie v neprospěch stěžovatelky žalovaná odkázala na závěry rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 12. 2019, č. j. 57 A 150/2019 - 89, dle kterých skutková podstata přestupku nebyla stanovena v podzákonném právním předpise, nemohlo tudíž dojít k porušení zásady *nulla crimen sine lege*. Prostřednictvím právního předpisu podzákonné právní síly došlo výhradně k vymezení pojmu *prodejní plocha*. Tímto postupem nedošlo ani k porušení principu právní jistoty, naopak žalovaná z důvodu naplnění účelu předvídatelnosti zveřejnila svůj postoj k výkladu tohoto pojmu, aby podnikatelům umožnila včas se seznámit s danou problematikou.

[16] Pokud jde o námitku týkající se nepřípustnosti argumentace úmyslem zákonodárce vyplývajícím z důvodové zprávy, žalovaný poukázal na to, že i Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 37/16, také vycházel z důvodové zprávy při úvahách o legitimitě cíle této zákonné úpravy. Správní orgány proto postupovaly správně, pokud kromě jazykového výkladu využily rovněž interpretační metody, které zkoumají, jaký byl úmysl zákonodárce a jaký je účel předmětného právního předpisu. V této souvislosti žalovaná odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, č. j. Pl. ÚS 33/97, dle kterého jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, přičemž mechanická aplikace abstrahující smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity.

[17] Pokud jde o námitku stěžovatelky, která se týká nepřiměřené výše uložené pokuty, žalovaná uvedla, že její výše byla řádně odůvodněna v napadených rozhodnutích, přičemž odkázala na odůvodnění svého rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. Správní orgán se s touto námitkou řádně vypořádal, při určení výměry pokuty zohlednil veškeré podstatné okolnosti projednávaného případu a neodchýlil se ani od zásady stanovené v § 2 odst. 4 správního řádu.

[18] Setrvala na názoru, že zákon o prodejní době nerozlišuje mezi prodejem v kamenných prodejnách a prodejem na e-shopu. Zákonem stanovený zákaz se vztahuje na podnikatele s předmětem podnikání „výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 a 3 živnostenského zákona“, obor činnosti „velkoobchod a maloobchod“, „koupě zboží za účelem dalšího prodeje“ či jiným oborem činností, který spadá do obsahové náplně maloobchodu a velkoobchodu v souladu s nařízením vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností. Projednávaná věc byla správně právně posouzena a soud se zabýval všemi námitkami stěžovatele. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

V.

[19] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud předesílá, že skutkově i právně obdobnými případy se zabýval v nedávných rozsudcích ze dne 12. 7. 2021, č. j. 4 As 349/2020 - 63, ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 As 92/2020 – 39, ze dne 6. 8. 2021, č. j. 5 As 120/2020 - 53 a č. j. 5 As 158/2020 - 56. S ohledem na obdobu kasačních námitek i argumentaci obou účastníků při posouzení nyní rozhodované věci vycházel Nejvyšší správní soud ze závěrů v uvedených rozsudcích učiněných a v podrobnostech na ně odkazuje.

[22] Z obsahu správního spisu zdejší soud ověřil, že dne 26. 12. 2018 provedli zaměstnanci prvostupňového správního orgánu kontrolu v provozovně stěžovatelky na adrese Komunardů 1, 170 00 Praha 7. Zaměstnancem správního orgánu (inspektorem) byl projeven zájem o koupi 1ks počítačové myši, přičemž obsluhou provozovny bylo inspektorovi sděleno, že prodej nelze uskutečnit z důvodu státního svátku. Uvedl, že lze uskutečnit pouze internetovou objednávku na požadované zboží a na základě této objednávky lze zboží vydat. Inspektor provedl objednávku na počítači umístěném pro zákazníky přímo v provozovně a na základě této objednávky mu byl vydán na místě požadovaný výrobek (počítačová myš), kterou inspektor na místě zaplatil.

[23] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že podstatou sporu je vyřešení otázky, zda jednání stěžovatelky spočívající v umožnění objednání zboží v e-shopu stěžovatelky pomocí počítače a ve výdeji a platbě takto objednaného zboží v její provozovně, jež bylo uskutečněno v den státního svátku dle § 1 odst. 1 písm. d) zákona o prodejní době, představuje prodej ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o prodejní době, a jako takový tedy podléhá zákazu ve smyslu citovaného ustanovení zákona o prodejní době.

[24] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že zákon o prodejní době blíže nedefinuje pojmy *prodej* a *prodejní plocha nad 200 m*^{2}. Pokud jde o pojem *prodej*, je rozhodným pro posouzení nyní projednávané věci jeho výklad provedený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 12. 7. 2021, č. j. 4 As 349/2020 - 63, jenž se týkal týchž účastníků řízení. V něm soud uvedl, že při zjišťování významu tohoto pojmu lze vycházet ze soukromoprávních předpisů, které s pojmem *prodej*, resp. *koupě* pracují. Požadavek stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích, vyplývá z principů jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, na kterých je právní řád obecně založen (k tomu srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 - 54, č. 791/2006 Sb. NSS). Institut *prodeje* obsažený v zákoně o prodejní době tak lze připodobnit institutu *koupě* obsaženému v občanském zákoníku.

[25] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 As 349/2020 – 63 zdůraznil, že uzavírání kupní smlouvy distančním způsobem (prostředky komunikace na dálku) je doprovázeno

řadou zvláštností, které reflektuje také právní úprava, zejm. § 1820 až 1851 občanského zákoníku, která zahrnuje nejen proces kontraktace (uzavírání kupní smlouvy), ale také (a to především) z toho vyplývající práva spotřebitele a povinnosti podnikatele, který takovýmto způsobem kupní smlouvy uzavírá. Dospěl k závěru, že pojem *prodej* je širší než samotné *uzavření kupní smlouvy*, přestože lze *prodej* připodobnit *koupi* ve smyslu občanského zákoníku.

[26] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku také konstatoval, že uzavření kupní smlouvy představuje pouze jednu z fází prodeje, a proto je zákaz prodeje stanovený zákonem o prodejní době nezbytné uplatnit pouze tam, kde se všechny fáze prodeje uskuteční v kamenné prodejně (v prodejně fyzicky proběhne celý prodej). Totožný výklad lze dovodit také z taxativního výčtu uvedeného v § 1 odst. 3 zákona o prodejní době, který obsahuje výjimky, na něž se omezení prodeje nepoužije (např. čerpací stanice, lékárny či prodejny ve zdravotnických zařízeních). Zákaz prodeje se tak týká v zásadě pouze prodeje, jehož veškeré fáze proběhnou přímo v konkrétní prodejně, jejíž prodejní plocha přesahuje 200 m^2 a jež nespadá pod některou z dalších výjimek uvedených v § 1 odst. 3 písm. b) až f) zákona o prodejní době: „[v] *případě přímého prodeje jsou uskutečněny všechny výše předestřené fáze prodeje přímo v konkrétní prodejně: zákazník si v prodejně vybere zboží, které si může bezprostředně prohlédnout a dotázat se na jeho vlastnosti přítomného prodavače. Vybrané zboží zákazník obvykle odebere přímo z příslušného regálu (pokud se nejedná o pultový prodej) a u pokladny zaplatí kupní cenu. V případě online prodeje však zákazník vybírá zboží prostřednictvím internetových portálů, u kterých je možnost podrobnější prohlídky zboží zblízka (či dokonce jejich předvedení nebo vyzkoušení) vyloučena. Takové zboží zákazník vkládá do „virtuálního košíku“, přitom volí různé možnosti platby a taktéž způsoby dodání zboží. Způsob dodání zboží – vyzvednutí na prodejně – je přitom pouze jedním ze způsobů, kterým se realizuje povinnost prodávajícího zakoupenou věc předat a povinnost kupujícího tutéž věc převzít. Tyto odlišnosti jsou důvodem i výše zmíněné zvláštní právní úpravy smluv uzavíraných prostředky komunikace na dálku, která uvedené problematické aspekty znevýhodňující spotřebitele kompenzuje určitými zvláštními právy.*“

[27] Samotný výdej zboží tak podle již vysloveného názoru Nejvyššího správního soudu „*představuje pouze realizaci povinností plynoucích z online uzavřené kupní smlouvy, a to povinnosti prodávajícího odevzdat kupujícímu zakoupené zboží a povinnosti kupujícího toto zboží převzít [§ 2079 občanského zákoníku]. V situaci, kdy k uzavření kupní smlouvy nedojde fyzicky v maloobchodní provozovně, tedy výdej zboží, které bylo objednáno prostřednictvím internetu, představuje pouze jednu z fází prodeje, a to nikoli rozhodující. Provozovna pak v přeneseném významu pouze funguje jakožto jakési pomyslné „výdejové okénko“, prostřednictvím nějž je vydáváno zboží objednané na e-shopu. Takovou službu lze připodobnit službám klasických zásilkových služeb, či jiných zprostředkovatelů přepravních a dodavatelských služeb, jejichž činnost pod zákaz vyslovený v § 1 odst. 1 zákona o prodejní době bezesporu nespadá.*“

[28] Nejvyšší správní soud v projednávané věci ztotožnil s tvrzeními stěžovatelky, že u zboží zakoupeného zákazníkem prostřednictvím internetového obchodu jeho pouhé vydání v provozovně, i včetně uskutečnění případné platby za zboží v provozovně, nelze považovat za prodej v maloobchodě či v provozovně ve smyslu § 1 odst. 1, resp. § 3 odst. 1

zákona o prodejní době, neboť rozhodující fáze prodeje (uzavření kupní smlouvy) se neuskutečnila v provozovně, nýbrž na internetových stránkách. Samotné otevření provozovny pouze pro výdej zboží zakoupeného zákazníky přes e-shop nepředstavuje porušení označených ustanovení zákona o prodejní době. S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud věc nesprávně posoudil po právní stránce a nezákonné je z tohoto důvodu i rozhodnutí žalované.

[29] Námitku stěžovatelky stran výkladu pojmu *prodejní plocha*, Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou. Nesouhlasí s tvrzením, že by skutková podstata přestupku byla stanovena podzákonným právním předpisem. Porušení zákazu prodeje je sankcionováno jako přestupek na základě § 3 odst. 1 zákona o prodejní době. V projednávané věci žalovaná vycházela z nařízení č. 250/2009 pouze ve vztahu k výkladu pojmu *prodejní plocha*, kterou se dle přílohy č. 1 tohoto nařízení rozumí *odhadnutá velikost povrchové plochy (v m^2) části provozovny, která je určena pro prodej a vystavení zboží, tj. celková plocha, kam zákazníci mají přístup, včetně zkušebních místností, plocha zabraná prodejními pulty a výklady, plocha za prodejními pulty, kterou používají prodavači. Do prodejní plochy se nezahrnují kanceláře, sklady a přípravny, dílny, schodiště, šatny a jiné společenské prostory*.

[30] Odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 8/2011 je však třeba považovat za nepřípadný, jelikož v posuzovaném případě byla skutková podstata přestupku stanovena přímo v zákoně o prodejní době, konkrétně v jeho § 3 odst. 1. Žalovaná tudíž nepochybila, pokud při interpretaci pojmu *prodejní plocha* vyšla z citované pasáže nařízení č. 250/2009. Za situace, kdy není uvedený termín českým právním řádem definován, jeví se výklad v souladu s unijním právem nanejvýš logický.

[31] Nejvyšší správní soud tedy v této části přisvědčil městskému soudu, že definice prodejní plochy převzatá z unijního nařízení jasně a přehledně vymezuje, co se do prodejní plochy započítává, a co již nikoli. Za prodejní plochu lze považovat převážně prostory, které jsou přístupné zákazníkům (nebo užívány k jejich přímé obsluze) a jsou určeny k prodeji. Takový výklad zvolený žalovanou lze považovat za logický, spravedlivý a nikterak nevybočující z pravomoci žalované. Shodně s městským soudem lze navíc poukázat na nález Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 37/16, v němž bylo zákonem o prodejní době užité kritérium prodejní plochy označeno za legitimní a nevybočující z ústavních mezí.

[32] Nejvyšší správní soud musí dát za pravdu městskému soudu v tom, že užití argumentace historickým úmyslem zákonodárce není podmíněno tím, že si standardní výkladové metody odporují (k tomu viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, č. 792/2006 Sb. NSS). Historický záměr zákonodárce spočívající ve sladění pracovního a rodinného života zaměstnanců však nemůže neomezeně sloužit jako odůvodnění extenzivního výkladu, omezujícího základní práva jednotlivců, respektive zakládající jejich odpovědnost za přestupek, tj. zde směřujícího k podřazení online prodeje pod zákaz stanovený v § 1 odst. 1 zákona o prodejní době, aniž by byly zohledněny faktické a právní odlišnosti internetového prodeje. Nejvyšší správní soud na okraj upozorňuje, že právě k úmyslu historického zákonodárce v souvislosti se zákonem o prodejní době se Ústavní soud v rámci posuzování návrhu na zrušení tohoto zákona

vyslovil značně rezervovaně (viz nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 37/16, bod 44). Uvedl, že *„celková konstrukce právní úpravy, (...), je komplexnější, účinnější a zasahující podstatně širší okruh osob, umožňuje navíc finančně zvýhodnit ty, kteří jsou schopni a ochotni v určitých dnech v roce na rozdíl od jiných pracovat. Chtěl-li zákonodárce dosáhnout zamýšleného účinku, nabízelo se mu učinit tak parametrickými změnami v pracovněprávních předpisech, např. zvýšením odměny za práci ve dnech pracovního klidu, a nikoliv přijetím zvláštního předpisu.“*

[33] S ohledem na závěr, že rozhodnutí žalované musí být zrušeno pro nezákonnost z důvodu nesprávného výkladu zákona o prodejní době, se Nejvyšší správní soud již pro nadbytečnost nezabýval námitkami stěžovatelky brojícími proti tvrzené nezákonnosti a nepřiměřenosti uložené pokuty.

[34] Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek městského soudu proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil (výrok I. tohoto rozsudku).

[35] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí městského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem a charakterem vytýkaných vad neměl jinou možnost, než rozhodnutí žalované zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. rozhodl tak, že rozhodnutí žalované ze dne 25. 6. 2019, č. j. ČOI 83388/19/O100/19/Bal/Št., zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení (výrok II. tohoto rozsudku). V dalším řízení je žalovaná vázána výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[36] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalované, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení u městského soudu. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě na základě skutečností zřejmých ze spisu dle § 60 ve spojení s § 120 s. ř. s. (výrok III. tohoto rozsudku).

[37] Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto jí podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přísluší vůči neúspěšné žalované právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady jsou tvořeny souhrnnou částkou 8 000 Kč za soudní poplatky (3 000 Kč za žalobu a 5 000 Kč za kasační stížnost). Dále jsou náklady řízení tvořeny částkou připadající na zastoupení stěžovatelky advokátem, a to jak v řízení před městským soudem, tak v řízení před Nejvyšším správním soudem. Pro určení výše nákladů spojených s tímto zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Zástupce stěžovatelky učinil ve věci 4 úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a 3 písemná podání (žaloba, replika k vyjádření žalovaného, kasační stížnost) soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna

ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem za jeden úkon právní služby připadá částka 3 400 Kč. Stěžovatelce tak náleží za vykonané úkony částka 13 600 Kč, která se zvyšuje dle § 57 odst. 2 s. ř. s. o daň z přidané hodnoty (21 %) na částku 16 456 Kč.

[38] Žalovaná je povinna stěžovatelce zaplatit celkovou částku ve výši 24 456 Kč (8 000Kč + 16 456Kč) do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatelky.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné

V Brně dne 24. srpna 2022

David Hipšr
předseda senátu