



Vyvěšeno dne: 12. 7. 2021

Svěšeno dne: 26. 7. 2021

Jana Desenská

ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Alza.cz a.s.**, IČO: 270 82 440, se sídlem Jankovcova 1522/53, Praha 7, zast. Mgr. Pavlem Steinwichtem, advokátem, se sídlem U Pergamenky 1522/2, Praha 8, proti žalované: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Štěpánská 567/15, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 10. 2018, č. j. ČOI 96534/18/O100/2200/18/Bal/Št, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2020, č. j. 30 A 284/2018 - 73,

### t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2020, č. j. 30 A 284/2018 – 73, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí České obchodní inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 2. 10. 2018, č. j. ČOI 96534/18/O100/2200/18/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 32.684 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Pavla Steinwichta, advokáta, se sídlem U Pergamenky 1522/2, Praha 8.

### O d ů v o d ň ě n í :

#### I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí České obchodní inspekce, Inspektorát Plzeňský a Karlovarský (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 14. 6. 2018, č. j. ČOI 79115/18/2200 (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 (dále jen „zákon o prodejní době“), ve znění účinném ke dni prvostupňového rozhodnutí. Tohoto jednání se žalobkyně měla dopustit tím, že v den státního svátku, tj. 28. září - Den české státnosti, v prodejní době provozovny prodala spotřebiteli výrobek Myš Hama AM - 7300 černá v hodnotě 161 Kč,

jak bylo prokázáno provedeným kontrolním nákupem, ke kterému byl prodávajícím vydán doklad o koupi č. 2173634776, čímž porušila zákaz prodeje podle § 1 odst. 1 písm. d) zákona o prodejní době. 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 (dále též „zákon o odpovědnosti za přestupky“), uložena pokuta ve výši 100.000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 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. Zákonem stanovený zákaz se tak vztahuje na podnikatele, kteří disponují živnostenským oprávněním 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. Není přitom určující, zda podnikatel vykonává maloobchodní (velkoobchodní) činnost prostřednictvím kamenných provozoven nebo internetových obchodů. Jak vyplývá z obchodního i živnostenského rejstříku, žalobkyně disponuje živnostenským oprávněním s předmětem podnikání „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“, oboro činnost „Velkoobchod a maloobchod“, na což se primárně specializuje, a proto na ni zákon o prodejní době dopadá. Je nutné rozlišovat pojmy „okamžik uzavření kupní smlouvy“ a „prodej“, přičemž v případě prodeje se jedná o širší pojem, jenž v sobě zahrnuje i samotný okamžik uzavření kupní smlouvy. Je přiměřené, pokud je zákaz prodeje užitý v zákoně o prodejní době vykládán tak, že se tento zákaz vztahuje na jakoukoliv fázi prodeje, tedy i na jeho závěrečnou fázi – převzetí zboží kupujícím, a nikoli jen na samotný okamžik uzavření kupní smlouvy.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu, v níž namítla, že správní orgány nezjistily skutečný stav věci, pokud žalobkyni nepovažovaly za klasický internetový obchod. Napadené rozhodnutí je nezákonné v důsledku chybné interpretace spojení „prodej v maloobchodě“. Zákon o prodejní době se vůbec na internetové obchody a jejich výdejny nevztahuje. Výklad správních orgánů, důsledkem kterého se zákon o prodejní době na internetové obchody a jejich výdejny vztahuje, totiž vede ke zcela absurdním, neekonomickým a hrubě nespravedlivým důsledkům. K uzavření kupní smlouvy mezi kupujícím a žalobkyní coby prodávající dochází zpravidla tím, že kupující přijme návrh na uzavření smlouvy na internetové stránce žalobkyně, jak podrobněji uvádí čl. III. odst. 1 obchodních podmínek žalobkyně. Kupní smlouva je tedy uzavřena okamžikem, kdy žalobkyně objednávku přijme a odešle potvrzující e-mail kupujícímu. To je ostatně v souladu s § 1745 občanského zákoníku. V posuzovaném případě byla kupní smlouva uzavřena distančním způsobem prostřednictvím internetu, tedy mimo kamenné provozovny žalobkyně. Pod pojem prodej přitom nelze podřadit samotný akt odevzdání předmětu koupě kupujícímu, tj. pouhý výdej zboží, který je jen jednou z mnoha nutných fází prodeje či koupě zboží. Výdej zboží může být uskutečněn tolika rozličnými způsoby jako je například výdej zboží kurýrem zásilkové služby, výdej zboží příslušným zaměstnancem na poště, výdej zboží prostřednictvím AlzaBoxu žalobkyně či výdej zboží na jakémkoli jiném místě, a proto nelze jinak než dojít k závěru, že výdej zboží nelze pod pojem „prodej“ ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o prodejní době vůbec subsumovat. Ani úhradu zboží nelze považovat za jeho prodej, protože úhrada může být v případě internetových obchodů opět provedena na mnoha místech (online, platebním příkazem či tzv. na dobírku). V případě internetových obchodů je pod pojem prodej podřaditelný pouze samotný akt uzavření kupní smlouvy, nikoli veškeré jednání s tím spojené. Pouze takový výklad je v souladu se zásadami *in dubio pro libertate* a *in dubio mitius*, které uznává a chrání jak Nejvyšší správní soud, tak i Ústavní soud. V případě předmětné kontroly došlo k uzavření kupní smlouvy distančním způsobem

pokračování

a na provozovně žalobkyně došlo toliko k výdeji zboží. Za místo prodeje je tedy nutné považovat místo uzavření kupní smlouvy.

[4] Správní orgány nerespektovaly rozdíly mezi běžným maloobchodním a internetovým prodejem zboží, což je také jeden z důvodů protiprávnosti napadeného rozhodnutí. Maloobchodnímu prodeji je vlastní tzv. offline režim, kdy zákazník fyzicky navštíví příslušnou prodejnu, vybere si zboží zpravidla z aktuálně dostupného sortimentu a zboží si po jeho prohlédnutí a vyzkoušení případně zakoupí. Kupní smlouvy jsou v těchto případech uzavírány za fyzické přítomnosti prodávajícího a kupujícího, což má zásadní vliv na relevantní právní ustanovení, která na právní poměr z takto uzavřené kupní smlouvy dopadají, kdy zákazník nemá v těchto případech právo vrátit zboží ve čtrnáctidenní lhůtě dle § 1829 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Dále se na tento právní poměr použijí jiná ustanovení než ta, kterými se řídí právní poměr založený smlouvou uzavřenou distančním způsobem dle § 1829 občanského zákoníku. Dále je s ohledem na povahu transakce prakticky vyloučené, aby součástí uzavřené kupní smlouvy v maloobchodě, byly obchodní podmínky, což se projevuje tím, že právní normy o obchodních podmínkách nebudou na maloobchodní prodej zboží zpravidla dopadat.

[5] V případě internetového prodeje zboží je situace zcela odlišná, neboť nejpodstatnější část prodejního procesu se odehrává v režimu on-line, tedy po internetu. Při zjednodušeném pohledu na fungování internetového prodeje by bylo možné namítnout, že i žalobkyně má coby internetový prodejce k dispozici kamenné provozovny, ve kterých je vystaveno zboží k zakoupení. Vystavené zboží žalobkyně však tvoří naprostý zlomek oproti celkovému sortimentu žalobkyně zveřejněnému na jejích internetových stránkách. Žalobkyní vystavené zboží přitom nelze přímo zakoupit, kupující musí nejdříve uzavřít kupní smlouvu distančním způsobem a jako způsob doručení zvolit osobní odběr zboží na vybrané provozovně. Po objednání zboží přes internet dochází k řadě interních procesů, jejichž výsledkem je skutečnost, že zaměstnanec příslušné provozovny zboží připraví k výdeji zákazníkovi. Délka tohoto procesu je odvislá od povahy objednaného zboží, jeho stavu na skladu, vytíženosti skladu apod. Zboží vystavené v provozovnách žalobkyně pak slouží primárně k marketingové propagaci smluvních partnerů na základě smluv o spolupráci uzavřených mezi smluvními partnery žalobkyně a žalobkyní, tedy jako nástroj zviditelnění těchto smluvních partnerů. V některých provozovnách žalobkyně je vystaveno též zboží, které je určeno k přímému prodeji. V případě žalobkyně však jde pouze o okrajovou záležitost. Žalobkyně ani její provozovny nejsou klasickými maloobchodními prodejny, pro něž je typické nabytí vlastnického práva k předmětu koupě tradicí, na rozdíl od internetového prodeje, kde je obchodní zvyklostí, že okamžikem nabytí vlastnického práva je až úplné uhrazení kupní ceny.

[6] Pokud by v sobě pojem „prodej“ dle zákona o prodejní době skutečně zahrnoval jednotlivé fáze prodeje, vztahoval by se i zákaz prodeje dle zákona o prodejní době na všechny fáze prodeje. V takovém případě by o dnech vymezených zákonodárcem v zákoně o prodejní době panoval absolutní zákaz ekonomické činnosti, u které dochází ke koupi zboží přes internet. Internetové obchody by v souladu s výkladem žalované nesměly přijímat objednávky a musely by mít webové stránky úplně vypnuté, jinak by se dopouštěly protiprávní činnosti. Podobně by bylo zakázáno o vymezených dnech převzetí zboží či převedení vlastnického práva k němu z prodávajícího na kupujícího apod. Argumentace žalované vyvozující z důvodové zprávy úmysl zákonodávce, kterým mělo být sladění rodinného a pracovního života, je nesmyslná. Důvodové zprávy jsou totiž dokumentem z dílny předkladatele zákona, obvykle vlády coby moci výkonné, a zákonodárny sbor jako takový do nich dále nezasahuje, neboť předmětem legislativního procesu jsou toliko návrhy zákonů a nikoliv důvodové zprávy. Řada významných právních myslitelů přitom vystupuje proti názoru, že zákony se mají interpretovat na základě úmyslu

zákonodárce. Výklad žalované je chybný i z důvodu, že argumentace úmyslem zákonodárce je nadstandardní výkladovou metodou, kterou lze použít toliko ve chvíli, kdy jsou standardní výkladové metody mezi sebou ve vzájemném rozporu. Žalovaná se však ani neobtěžovala standardních výkladových metod užít, natož závěr, že by byly navzájem v rozporu odůvodnit a ospravedlnit si tak aplikaci nadstandardní interpretační metody. Výklad zákona o prodejní době zaujatý správními orgány je chybný a v případě aplikace zákazu prodeje na internetové obchody plodí hrubě nespravedlivé a krajně absurdní důsledky. Primární povinností správních orgánů přitom bylo vůči žalobkyni zajistit spravedlivé řešení.

[7] Napadené rozhodnutí je dále nezákonné z důvodu protiústavní interpretace pojmu „prodejní plocha“. Tento pojem zákon o prodejní době blíže neupřesňuje, pročez jej správní orgány vyložily za pomoci nařízení Komise (ES) č. 250/2009 ze dne 11. 3. 2009, které je však pouze prováděcím právním předpisem vydaným Komisí jako orgánem moci výkonné. Analogická aplikace právního předpisu, který je navíc určen pro statistické účely, je v neprospěch žalobkyně, jelikož vůbec nezohledňuje, zdali na dané ploše dochází k přímému prodeji zboží či nikoliv. Analogie v neprospěch pachatele je přitom ve správním trestání nepřipustná. Žalovaná tak porušila principy vyplývající z čl. 2 odst. 2 a čl. 39 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které jsou použitelné pro oblast správního trestání. Konstrukce skutkové podstaty správního deliktu dle § 3 odst. 1 zákona o prodejní době, zejména pak pojem „prodejní plocha“ je nejednoznačný, neboť není vymezen přímo v daném zákoně ani na žádný jiný zákon neodkazuje. Zákaz analogie v neprospěch účastníka řízení je přitom podstatně intenzivnější ve chvíli, kdy je právní úprava nedokonalá, nepřesná a umožňující více výkladů. Jestliže zákonodárce selhal a vytvořil mezerovitý veřejnoprávní předpis, není možno důsledky takového selhání řešit analogií v neprospěch pachatele, ale naopak v neprospěch státu, jehož orgány musí respektovat požadavek určitosti a jasnosti veřejnoprávních předpisů. Legitimní očekávání žalobkyně, že žalovaná bude postupovat v souladu s ústavními principy a pojem „prodejní plocha“ bude vykládat rozumným, spravedlivým a ústavně konformním výkladem, tak bylo jednoznačně a hrubě porušeno. Vzhledem k nejednoznačnosti zákona o prodejní době by proto tento zákon měl být vykládán tím způsobem, který je ve prospěch pachatele, tj. restriktivně, nikoliv extenzivně. Extenzivní výklad je nepřipustný rovněž proto, že by v jeho důsledku bylo zasaženo do ústavně garantovaných práv žalobkyně jako soukromé osoby. Zejména se jedná o právo žalobkyně na podnikání a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací.

[8] Kontrolovaná provozovna žalobkyně slouží primárně k předvádění výrobků smluvních partnerů žalobkyně, příjmu a vyřizování reklamací zákazníků internetového obchodu žalobkyně a dále jako výdejna pro zboží, které bylo přes tento internetový obchod zakoupeno. Většina podlahové plochy je využívána právě k těmto účelům. Žalovaná se přitom omezila na výpočet podlahové plochy, tj. veškeré plochy dané provozovny, což je však při posouzení velikosti prodejní plochy irelevantní. Podlahová plocha byla nadto změřena až s časovým odstupem od samotné kontroly. Kontrolní orgán velikost prodejní plochy neprokázal, když tuto pouze dovodil z údajů uvedených na nyní neexistující webové stránce, a dále z nájemní smlouvy, ve které je uvedena celková plocha pronajaté provozovny. Avšak ani tento důkaz neprokazuje velikost prodejní plochy, když podstatnou část podlahové plochy provozoven žalobkyně tvoří sklady, plocha určená pro účely reklamací, jakož i plocha s občerstvením. Předváděcí plocha je reklamní plochou a nikoli plochou prodejní. Velikost prodejní plochy tedy nebyla prokázána.

[9] Žalobkyni uložená pokuta byla zjevně nepřiměřená, jelikož neodpovídá zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Tu lze zjistit zejména z názorů veřejnosti, neboť je to právě veřejnost, kdo je nositelem obecných představ o spravedlnosti a adekvátnosti

pokračování

sankcí. Z četných internetových diskusí vyplývá názor veřejnosti, dle kterého je zákon o prodejní době nemorální a absurdní. Jedná se přitom o jasný signál, že jakákoli sankce za porušení takového předpisu, která nebude uložena při spodní hranici, resp. od které nebude upuštěno, je zjevně nepřiměřená. Jednáním žalobkyně pak nebyl ohrožen ani porušen žádný relevantní chráněný právní zájem. Pokud je smyslem zákona o prodejní době sladění pracovního a rodinného života zaměstnanců, tak způsob dosažení tohoto smyslu je s ním v přímém rozporu. Zákon o prodejní době totiž ve svém důsledku vymezuje pouze určitou skupinu zaměstnanců, kteří mají zakázáno o vymezených dnech pracovat, a opatřovat si tak prostředky pro své životní potřeby prací. Velice často uvedeného smyslu zákona dosaženo nebude, když je dosti pravděpodobné, že jeden člen rodiny bude ze skupiny osob, které o daných dnech pracují, a druhý člen naopak ze skupiny osob, které mají v tomto dni pracovat zakázáno. Zákon o prodejní době tedy cíl sladění rodinné a pracovního života nenaplní, ba naopak jej porušuje. Nelze než dojít k závěru, že zákon o prodejní době ve skutečnosti ani žádný zájem skutečně nechrání. Výše uložené pokuty nadto porušila zásadu legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu. V obdobných případech byly totiž ze strany žalované uloženy za obdobné jednání pokuty ve výši 10.000 Kč až 20.000 Kč. Výše uložené pokuty žalobkyni je tedy nejen zjevně nepřiměřená, ale rovněž i v rozporu s rozhodovací praxí žalované ve skutkově totožných případech, a tedy v rozporu s legitimním očekáváním žalobkyně, že vůči ní nebude měřeno dvojitým metrem. S ohledem na nedostatečné odůvodnění toho, proč žalobkyně dostala o více než 1.000 % vyšší pokutu než ostatní podnikatelé, je napadené rozhodnutí stíženo též vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Uložená sankce za správní delikt navíc nespočívá na jasném a jednoznačném právním základě, čemuž odpovídá protizákonný a nepřesvědčivý výklad zákona o prodejní době prováděný správními orgány.

[10] V replice žalobkyně uvedla, že účelem zákona o prodejní době se žalovaná vůbec nezabývala, přičemž se zabývala toliko úmyslem zákonodárce, čímž však kromě jazykové výkladové metody aplikovala pouze historickou metodu, tj. metodu aplikovatelnou jen výjimečně. Dále žalobkyně zopakovala, že žalovaná porušila zákaz analogie ve prospěch pachatele, když při stanovení obsahu pojmu „prodejní plocha“ vycházela z analogické aplikace nařízení Komise (ES) č. 250/2009, které je určeno pro statistické účely a které pojem prodejní plocha podstatně rozšiřuje. Dále byla porušena zásada *in dubio mitius* a *in dubio pro libertate*. Za prodejní plochu lze považovat pouze prostory v provozovně žalobkyně, kde dochází k reálnému uzavření kupní smlouvy tradicí, přičemž tyto obchodní prostory jsou výrazně pod zákonným limitem 200 m<sup>2</sup>, a proto nemohl být spáchán přestupek.

[11] Krajský soud v Plzni nadepsaným rozsudkem zamítl žalobu, přičemž neshledal důvodnou námitku chybné interpretace pojmu „prodej v maloobchodě“. Odkázal na závěry rozsudků Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 A 42/2019 - 76 a 22 A 39/2019 - 49, dle kterých, „[z]akazuje-li však ust. § 1 odst. 1 zákona o prodejní době prodej v maloobchodě, dopadá zákaz prodeje nejen na činnosti spočívající v uzavření kupní smlouvy, nýbrž i na související podnikatelské činnosti, k nimž při prodeji dochází, tj. na zaplacení kupní ceny a převzetí (výdej) zboží. Za místo prodeje přitom nelze považovat pouze místo uzavření kupní smlouvy, jak uvádí žalobkyně, neboť v takovém případě by došlo ke směšování pojmu „prodej“ s přijetím nabídky ve smyslu § 1745 OZ. Okamžikem akceptace nabídky totiž prodej nekončí, neboť zákazník musí, chce-li zboží získat, zaplatit kupní cenu a zboží převzít, a prodávající musí umožnit zákazníkovi nabytí vlastnické právo a zboží vydat. Okolnost, že v řadě případů dochází k uzavření kupní smlouvy on-line, na výkladu obsahu pojmu „prodej“ nic nemění. Zákaz prodeje ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o prodejní době se vztahuje na prodej v maloobchodě a velkoobchodě bez ohledu na to, zda dochází k uzavření smlouvy mezi kupujícím a prodávajícím on-line nebo off-line, resp. bez ohledu na to, jakým způsobem je podnikatelská činnost vykonávána. (...) Soud nesdílí názor žalobkyně, že argumentace úmyslem zákonodárce je možná až tehdy, kdy si standardní výkladové metody vzájemně odporují. Krajský soud má naopak za to, že smysl zákonné úpravy je nutno mít na zřeteli, kdykoliv k aplikaci právní normy dochází. Podle důvodové zprávy je cílem zákona upravit

*prodejní dobu v maloobchodě a velkoobchodě tak, aby byl stanoven obecný zákaz prodejní doby ve vyjmenované svátky a omezení prodejní doby na Štědrý den. Sociální dopady zákona mají být příznivé, neboť lidé budou mít více volného času, aby se mohli věnovat své rodině a koníčkům, na což klade zvýšený důraz i Evropská unie, neboť pracovní život by neměl negativně zasahovat do rodinného a osobního života. Smyslem zákonného omezení prodeje je rovněž ochrana základního práva zaměstnanců na uspokojivé pracovní podmínky zaručeného v čl. 28 Listiny práv a svobod (dále jen „Listina“) a práva na ochranu rodinného života zaručeného čl. 32 odst. 1 Listiny. Ústavní soud v označeném nálezu (bod 38.) dále uvedl: „Obecně lze konstatovat, že výčet svátků (nejen obsažených v napadeném zákoně) je součástí české kulturní a duchovní tradice (...). Krajský soud uzavírá, že ve smyslu uvedeného není možné rozlišovat mezi jednotlivými fázemi prodeje, jak činí žalobkyně, když ze zákonného cíle, který je uvedenou právní úpravou sledován, logicky vyplývá, že zahrnuje zákaz prodeje ve všech jeho fázích, jinak by se přijatá právní úprava mýjela svým účinkem.“*

[12] K námitce chybné interpretace pojmu „prodej v maloobchodě“ krajský soud konstatoval, že nedošlo k analogii v neprospěch pachatele. Analogie v právu znamená aplikaci právní normy, která upravuje určitou situaci, na situaci skutkově podobnou, která však právem upravena není. V daném případě je odpovědnost žalobkyně založena ustanovením § 1 odst. 1 písm. d) zákona o prodejní době a není vyloučena ustanovením § 1 odst. 3 písm. a) uvedeného zákona. Nejedná se tu tedy o případ, kdy by odpovědnost nebyla právem upravena, a správní orgán někoho postihoval na základě právní normy, která upravuje situaci obdobnou. Filipika proti analogii v neprospěch pachatele tudíž není na místě. Podle Ústavního soudu kritérium prodejní plochy pro rozlišení „velkých“ prodejen a ostatních prodejen je z důvodu efektivnosti opatření a snadné ověřitelnosti, navíc s existencí obdoby v zahraničních úpravách, zcela legitimní a nevybočující z ústavních mezí (viz nálezy ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 27/16, a ze dne 26. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 37/16). Kritérium velikosti prodejní plochy je ostatně užito nejen v zákoně o prodejní době, ale i v § 11 odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích; mohlo by být rozlišovacím kritériem i pro stanovování daňové povinnosti nebo naopak při rozhodování o poskytnutí dotace. K interpretaci pojmu „prodejní plocha“ mohla Česká obchodní inspekce přijít s vlastním vymezením nebo převzít vymezení od někoho jiného, např. z odborné literatury nebo z nařízení Komise. Nemůže být podstatné to, zda interpretace pojmu „prodejní plocha“ je původním počinem správního orgánu nebo výsledkem práce někoho jiného; rozhodující zde musí být toliko to, zda taková interpretace je správná nebo ne. Definice převzatá z nařízení Komise (ES) č. 250/2009 vyváženě vymezuje, co se do prodejné plochy započítává a co prodejní plocha již nezahrnuje. Restriktivní výklad pojmu „prodejní plocha“ požadovaný žalobkyní je v rozporu zejména se smyslem a účelem zákona o prodejní době poskytnout v případě prodejen s celkovou výměrou prodejní plochy nad 200 m<sup>2</sup> jejich zaměstnancům ve vymezené dny státních svátků den pracovního klidu.

[13] Krajský soud považoval zjištění správních orgánů ohledně velikosti prodejní plochy provozovny žalobkyně za dostatečné. Prvoinstanční orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vycházel z nájemní smlouvy ze dne 10. 10. 2014 a z internetových stránek žalobkyně deklarujících „předváděcí plochu prodejny přesahující 400 m<sup>2</sup>“. Žalovaná pak odkázala na skutečnost známou z úřední činnosti odkazem na jiné řízení a znovu na vlastní deklaraci žalobkyně na jejích webových stránkách. Pokud měla žalobkyně za to, že toto zjištění neodpovídá skutečnosti, nic jí nebránilo v tom, aby uvedla, jaká jiná než i jí veřejně deklarovaná výměra „prodejní plochy“ odpovídá skutečnosti. Pokud tak žalobkyně neučinila, tedy nepředestřela konkurující skutkovou verzi reality, nemůže správním orgánům důvodně vytýkat, že se jí nezabývaly. Z obsahu námitek žalobkyně však vyplývá, že jinou výměru „prodejní plochy“, než ze které vycházely správní orgány, dovozovala pouze ze svého nesprávného náhledu na výklad pojmu „prodejní plocha“. V této souvislosti je nezbytné odmítnout představu žalobkyně o tom, že by za „prodejní plochu“ měl být považován pouze „prostor nejkratší cesty kupujícího v šířce 1 m od vstupních dveří k výdejnímu stolu a šířce 1 m podél výdejního stolu“, a to již z toho důvodu, že kupujícím

pokračování

nebyl přístupný pouze žalobkyní nastíněný prostor, nýbrž celý prostor přesahující 400 m<sup>2</sup>. Kupující tak mohl využít jakoukoli jinou cestu k „výdejnímu pultu“, přičemž množina všech potenciálních volných cest k „výdejnímu stolu“ zahrnuje celou plochu, ve které je kupujícím umožněn kontakt se zbožím a prodáváči. V případě žalobkyně bylo prokázáno, že došlo k práci zaměstnanců žalobkyně v maloobchodě v den vymezený zákonem o prodejní době a současně k umožnění nakupujícím v den vymezený zákonem o prodejní době nákupu zboží v maloobchodě, a to aniž by šlo o některou z výjimek uvedených v § 1 odst. 3 zákona o prodejní době. Skutkový stav byl proto pro postih žalobkyně zjištěn dostatečně.

[14] Krajský soud pak neshledal důvodnou ani námitku nepřiměřené výše pokuty, přičemž v této souvislosti odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K žalobkyní předkládaným názorům veřejnosti krajský soud ve shodě s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2019, č. j. 6 A 39/2018 - 67, konstatoval, že téměř 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. Skutečnost, že určitá sociální skupina o nějakém zákonu diskutuje na internetu, ještě nijak neosvědčuje, že by se jednalo o převažující názor či obecně vnímanou nespravedlnost, neboť zde chybí srovnání s členy ostatních sociálních skupin, kteří se této diskuse pod konkrétním článkem neúčastní. Povinnost byla stanovena zákonem, což je v právním státě vyžadovaný způsob stanovení povinnosti, byť je možné, že ne všem členům společnosti takový zákon konvenuje. Stále se však jedná o zákonnou povinnost, o které je možné volně diskutovat, ale je nutné ji respektovat. Názor žalobkyně, že jejím postupem nebyl ohrožen ani porušen žádný relevantní chráněný právní zájem, je mylný. K jeho vyvrácení krajský soud odkázal na důvodovou zprávu k návrhu zákona o prodejní době a na náleží Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 37/16. V případě žalobkyně nedošlo ani k porušení zásady legitimního očekávání. Žalovaná srozumitelně v odůvodnění napadeného rozhodnutí sdělila, proč se odchýlila od výše pokut v jiných případech. V této souvislosti poukázala na odlišnost, pokud jde o výši obratu žalobkyně. Přehlédnout nelze ani správními orgány vytykané opakované porušení totožných povinností stanovených zákonem o prodejní době. Nejsou-li žalobkyní namítané případy totožné s případem žalobkyně, nejsou způsobilé založit její legitimní očekávání (§ 2 odst. 4 správního řádu). Na rozdíl od žalobkyně soud nepovažoval výklad zákona o prodejní době provedený ze strany žalované za protizákonný.

## II. Obsah kasační stížnosti

[15] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla uvedený rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž uvedla, že zákon nedefinuje pojmy prodej a prodejny s prodejní plochou nad 200 m<sup>2</sup>, a tyto proto podléhají výkladu. Jedná se přitom o zákonem blíže nedefinované pojmy, nikoli tedy neurčité právní pojmy, a tudíž podléhají plnému přezkumu ze strany správních soudů. Aby došlo k prodeji na určitém místě, mimo jiné v prodejně s prodejní plochou nad 200 m<sup>2</sup>, musí na tomto místě dojít ke všem fázím prodeje. Až po uskutečnění všech fází prodeje lze tedy hovořit o prodeji ve smyslu zákona o prodejní době. Je ostatně logické, že např. samotný výběr zboží na internetových stránkách nelze označit za prodej. Stejně tak není možné nazvat prodejem pouze jeho jinou jednotlivou dílčí fázi. V případě posuzované kontroly na provozovně stěžovatelky však nedošlo ke všem fázím prodeje v kontrolované provozovně. Zboží bylo vybráno po internetu a stejně tak byla i kupní smlouva uzavřena na internetu. Internetové stránky nejsou spravovány v jednotlivých provozovnách, ale v řadě serverů umístěných na několika místech České republiky.

[16] V protokolu o kontrole ze dne 28. 9. 2017 vyhotoveném v návaznosti na provedenou kontrolu, je na s. 2 výslovně potvrzeno, že zboží bylo inspektorovi po on-line objednávkě toliko

vydáno na základě jím vytvořené objednávky. Krajský soud v bodu 53. napadeného rozsudku uvádí, že zákaz prodeje dopadá nejen na činnosti spočívající v uzavření kupní smlouvy, nýbrž i na související podnikatelské činnosti, k nimž při prodeji dochází, tj. na zaplacení kupní ceny a převzetí zboží. Správní soudy přitom v průběhu času neustále mění hodnocení toho, za jaké porušení zákona o prodejní době je stěžovatelka vlastně trestána, přičemž jednotlivé rozsudky si vzájemně odporují. Městský soud v Praze přitom v bodu 46. rozsudku ze dne 22. 9. 2020, č. j. 14 A 8/2019 - 42, konstatoval, že pouhé uzavření kupní smlouvy prostředky na dálku, bezhotovostní placení kupní ceny a převzetí věci od dodavatele, který vykonává službu, nikoli prodej, se nepříčí zakazu prodeje. Pokud však prodávající osobně věc kupujícímu ve státní svátek předal, tak jako je tomu v případě žalobkyně, pak došlo k porušení zakazu prodeje, protože zaměstnanec musel ve státní svátek být v provozovně a plnit povinnosti prodávajícího, které z prodeje vyplývají. Přitom v bodu 25. rozsudku téhož soudu ze dne 20. 7. 2020, č. j. 14 A 118/2019 - 42, je výslovně uvedeno, že žalobkyně nebyla potrestána pouze za výdej zboží, ale za všechny fáze kontrakčního procesu, jak je podrobně popsáno v odůvodnění správních rozhodnutí i v příslušném kontrolním protokole. Znamenají tedy tato soudní rozhodnutí, že shodné jednání stěžovatelky posoudí soud v každém případě jinak? Takový postup je porušením principu právní jistoty jako základního znaku právního státu a obecného cíle výkladu právních norem. Důležitost tohoto principu zdůrazňuje rovněž Ústavní soud ve svých nálezech sp. zn. I. ÚS 520/06 a IV. ÚS 568/06. V posledně uvedeném Ústavní soud konstatoval, že ochrana jednání učiněného v důvěře v právo pak předpokládá, že právnícká nebo fyzická osoba jedná v důvěře nejen v text relevantního právního předpisu, ale zejména též v důvěře v trvalý výklad takového předpisu orgány veřejné moci, včetně konstantní správní praxe správních úřadů a výkladu práva podávaného správními soudy. Má tedy podle správních soudů stěžovatelka uzavřít provozovny, nehledě na činnost, kterou v nich bude provozovat? Nebo v nich může svým zákazníkům umožnit si zboží vybrané a uhrazené předem online toliko vyzvednout? Ani po několika rozhodnutích správních soudů ve věci samé nemá stěžovatelka vodítka pro určení chování, které je podle správních soudů v souladu s právem. Stěžovatelka tedy nesouhlasí s argumentací krajského soudu a trvá na své původní argumentaci, že nejméně dvě ze čtyř fází prodeje se neuskutečnily v dané provozovně, ale na internetu, a proto nelze hovořit o tom, že v dané provozovně došlo k prodeji ve smyslu zákona o prodejní době. Došlo pouze k výdeji zboží, což je jednání, které zákon o prodejní době nezakazuje, a které zjevně není možné ztotožnit s prodejem ve smyslu zákona o prodejní době.

[17] Zároveň nemohlo dojít ze strany stěžovatelky k porušení účelu zákona tím, že na provozovně byli kvůli výdeji zboží přítomni zaměstnanci stěžovatelky. Tito zaměstnanci by na dané provozovně byli přítomni bez ohledu na to, zda by provozovna byla ve státní svátek otevřená či nikoliv, neboť by zde v případě uzavření provozovny připravovali k odeslání objednávky zákazníků stěžovatelky z internetového obchodu. Důsledkem zákona o prodejní době, který uměle omezuje možnosti lidí uspokojovat své ekonomické potřeby, je paradoxně navýšení objednávek přes internet. S tím tedy souvisí požadavek stěžovatelky na zvýšení kapacit jejích pracovníků oddělení expedice zboží. V případě pochybností ohledně výkladu blíže nedefinovaného právního pojmu prodej, který je součástí skutkové podstaty přestupku, by mělo dojít k uplatnění zásad *in dubio mitius* a *in dubio pro libertate* a měl by být zvolen výklad příznivější pro stěžovatelku. Zvláště by k tomu mělo dojít za situace, kdy je zákonem o prodejní době značně zasaženo do práva stěžovatelky na podnikání a práva vlastnit majetek.

[18] Podoba procesu prodeje se navíc v průběhu času výrazně měnila. Co bylo myšleno „prodejem v prodejních s fyzickou prodejní plochou“ bylo zřejmé v době, kdy existovaly pouze kamenné prodejny. Po rozmachu internetového obchodování se však způsob prodeje změnil. Mnoho fází prodeje se v případě internetových obchodů přesunulo z kamenných prodejen s fyzickou prodejní plochou na internet, kde není fyzicky změřitelná prodejní plocha myslitelná.



pokračování

Tedy z fyzického prostoru do virtuálního. Např. před nákupem na internetovém obchodě si nabídku zboží a služeb zákazník prohlíží online, nikoliv v katalogu umístěného fyzicky v prodejně. Rovněž i ke kontraktačnímu procesu dochází plně přes internet. Řada těchto fází je navíc automatizovaná a dochází k nim bez aktivního jednání stěžovatelky. Plně automatizován je mimo jiné celý proces nákupu. V kamenných prodejnách dochází ke všem fázím prodeje, tedy uzavření kontraktu a jeho splnění, zpravidla za aktivní fyzické účasti prodejce i kupujícího. K proměnlivosti vnímání pojmů v čase stěžovatelka odkázala na rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2009, č. j. 2 As 13/2009 – 78, v němž tento uvedl, že pokud jde o pojmy nedefinované právním předpisem, pak nelze pominout jejich obecné vnímání v daném místě a čase. Proto se přirozeně rozlišuje prodej v prodejně, který je všeobecně vnímán jako prodej v kamenné prodejně, a je tak upraven obecnými ustanoveními občanského zákoníku o koupi dle § 2079 a násl. občanského zákoníku, a internetový prodej, který se týká prodeje v internetovém obchodě, a je upraven zvláštními ustanoveními o smlouvách uzavíraných distančním způsobem ve smyslu § 1820 a násl. občanského zákoníku. Pokud zákonodárce zakázal prodej v maloobchodních prodejnách s prodejní plochou nad 200 m<sup>2</sup>, nemohl tím zakázat i prodej v internetových obchodech. Vzhledem k výše uvedeným odlišnostem maloobchodního a internetového prodeje by tak totiž musel učinit výslovně. Stěžovatelka sice disponuje výdejními zboží coby místem pro doručení zboží. Nicméně i v případě vyzvednutí zboží na těchto místech se odehrává podstatná část prodeje online, tedy mimo fyzickou plochu dané provozovny. Na fyzické ploše dochází pouze k tzv. výstavce zboží, tj. placené reklamě se zbožím vystaveným dodavatelem, a v případě, že zákazník nezaplátil za zboží kupní cenu online, tak i k případnému zaplacení kupní ceny za zboží. Výdej, resp. odevzdání zboží zákazníkovi, proto není jeho prodejem. K prodeji v prodejně s konkrétní prodejní plochou může dojít až ve chvíli, když se všechny fáze prodeje odehrají v kamenné prodejně.

[19] Pojem prodejní plocha je součástí skutkové podstaty přestupku podle zákona o prodejní době, přičemž se opět jedná o zákonem nedefinovaný pojem. Při výkladu tohoto pojmu správní orgán vycházel z nařízení Komise (ES) č. 250/2009, které jakožto nařízení vydané orgánem moci výkonné neprošlo zákonodárným procesem a je určené k provedení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 295/2008, které samo o sobě slouží zcela jiným účelům a nikdy nepředvíдалo, že by bylo užito ke správnímu trestání ve věci českého zákona o prodejní době. Navíc pojem prodejní plocha dle nařízení Komise EU je užit právě toliko pro účely tohoto nařízení, nikoliv pro účely českého zákona, který s existencí tohoto nařízení ani nijak nepočítal, jak vyplývá z legislativního procesu ve vztahu k zákonu o prodejní době. Aplikace skutkové podstaty z podzákoného právního předpisu porušuje ústavní zásadu *nullum crimen sine lege* a ustálenou judikaturu NSS. Zároveň došlo k porušení principu právní jistoty, neboť takovýto postup je zcela nepředvídatelný, a to přestože žalovaná na svých webových stránkách dříve zveřejnila, jak bude postupovat. Autoritativním výkladem *pro futuro* se žalovaná, jakožto orgán moci výkonné, chopila role zákonodárce a narušila princip dělby moci. Jestliže pak žalovaná v den kontroly prokazatelně nezjistila podlahovou plochu kontrolované provozovny, kdy nedošlo k přeměření prostor provozovny stěžovatelky certifikovaným měřícím přístrojem, ani nebyl předložen přibližný nákres, ze kterého by vyplývalo, které prostory žalovaná do podlahové plochy provozovny vlastně zahrнула, tím méně pak mohla být z její strany zjištěná skutečná prodejní plocha. Skutečnost zveřejnění údaje o rozměrech předváděcí plochy provozovny na webových stránkách stěžovatelky je zcela irelevantní, neboť v této jsou zahrnuty i reklamní prostory, které neslouží k prodeji zboží. Žalovaná tak nezjistila všechny rozhodné skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch stěžovatelky, a postupovala proto v řízení v rozporu se zákonem, konkrétně se zásadou vyšetřovací zakotvenou v § 50 odst. 3 správního řádu. Způsob měření podlahové plochy, jakož i přesnost tohoto měření ze strany žalované je nepřezkoumatelné.

[20] Argumentace žalované, jakož i krajského soudu, že při aplikaci předmětných ustanovení zákona o prodejní době je třeba vyjít z úmyslu zákonodárce vyplývajícího z důvodové zprávy k zákonu o prodejní době, je nepřijatelná. Stěžovatelka v této souvislosti odkázala na námítky uplatněné k této otázce již ve správní žalobě. Samotná idea jednotné vůle zákonodárce je pochybná vzhledem k tomu, že zákonodárský sbor není jednou osobou, u které by bylo možné zjistit její vůli, ale je to těleso složené z velkého počtu zákonodárců zastupujících široké spektrum názorů a zájmů. Jednotný úmysl zákonodárského sboru jako celku je tak prakticky nezjistitelný, je pouhou uměle vytvořenou konstrukcí, která neexistuje. I kdyby však úmysl zákonodárce zjistitelný byl, není důvod si myslet, že může být závazný, parlament má totiž pravomoc tvořit právo formou zákona, nikoliv pouhou vůli. 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 též v posuzovaném řízení, dochází k porušení principu právní jistoty. Navíc se žalovaná i krajský soud odvolávají na důvodovou zprávu k zákonu o prodejní době, která je dokumentem z dílny předkladatele zákona. Tím je obvykle vláda coby orgán moci výkonné a zákonodárský sbor jako takový do znění důvodové zprávy dále nezasahuje. Hledání úmyslu zákonodárce v důvodové zprávě je již z tohoto důvodu pochybné a zavádějící. Výklad úmyslem zákonodárce je navíc metodou nadstandardní, která má mít při interpretaci právních norem jen doplňkový charakter. Stěžovatelka odmítla interpretaci zákona o prodejní době ze strany žalované a krajského soudu, neboť v rozporu s všeobecně přijímanými výkladovými pravidly právních norem staví úmysl zákonodárce nad jazykové znění zákona. Zda zákonodárcem zvolená úprava v zákoně o prodejní době skutečně odpovídá jeho úmyslu, tak jak je formulován výše, navíc nelze *ex post* nijak vyhodnotit ani ověřit.

[21] Výše uložené pokuty je zcela zjevně nepřiměřená. Žalovaná při stanovení výše pokuty nepřihlédla k zásadním skutečnostem. Litera zákona o prodejní době je nejasná až matoucí, čemuž odpovídá protizákonný a nepřesvědčivý výklad zákona o prodejní době prováděný žalovanou a nekonzistentní a nejasný výklad správních soudů. Smysl zákona o prodejní době má být sladění pracovního a rodinného života zaměstnanců. Tohoto cíle má být dosaženo prostřednictvím zákazu těmto zaměstnancům pracovat ve vymezených dnech. Přitom jak smysl zákona, tak způsob jeho naplnění, jsou pochybné. Zákon nechává druhou skupinu zaměstnanců, kteří naopak ve vymezených dnech pracovat mohou. Nejenže tak stěžovatelka nedosáhla cíle sladění rodinného a pracovního života, neboť zákon o prodejní době, tak jak je koncipovaný, tento zájem nechrání, ale nedosáhla ani ochrany jiného legitimního zájmu. Přesto byla stěžovatelce správními orgány uložena pokuta ve zcela nepřiměřené výši vzhledem k závažnosti domnělého přestupku. Žalovaná při ukládání sankce nezohlednila kritéria potřebná pro její individualizaci a rovněž nevzala do úvahy všechna zákonná kritéria, v důsledku čehož je třeba ji vnímat jako zjevně nepřiměřenou, a tedy nezákonnou.

### III. Vyjádření účastníků řízení

[22] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakovala, že „prodej“ je širším pojmem, jenž v sobě zahrnuje i samotný okamžik uzavření kupní smlouvy. Prodej je ucelený proces, jenž se skládá z několika fází. Je v souladu se zákonem o prodejní době, aby o vybraných státních svátcích ustala veškerá prodejní činnost. Zákonem stanovené omezení prodejní doby o vybraných státních svátcích dopadá na jakoukoliv fázi prodejního procesu, ovšem jedině za předpokladu, že k této určité fázi dochází v prodejně, jejíž prodejní plocha přesahuje 200 m<sup>2</sup>, 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. Z logiky věci tak omezení nedopadá na provoz internetových stránek, jejichž prostřednictvím dochází k objednávce zboží, zaplacení kupní ceny atp., nebo na dovoz zboží kurýrem. K odkazu stěžovatelky na bod 25. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2020, č. j. 14 A 118/2019 - 42, žalovaná uvedla,

pokračování

že městský soud zde polemizoval s názorem stěžovatelky, že pod pojem prodej lze podřadit pouze okamžik uzavření kupní smlouvy, přičemž soud uzavřel, že okamžik uzavření kupní smlouvy nelze směřovat s pojmem prodej, který má širší význam. Žalovaná vyjádřila porozumění se závěrem městského soudu, že stěžovatelka byla potrestána za všechny fáze kontrakčního procesu, ačkoli k objednavce výrobku došlo distančním způsobem. Ze strany inspektorů totiž probíhal simulovaný nákup výrobku po celou dobu v provozovně stěžovatelky, kupní cena byla zaplacená v hotovosti prostřednictvím platebního automatu v provozovně a následně byl výrobek vyzvednut v téže provozovně.

[23] K námitce stěžovatelky ohledně užití nepřijatelné 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 podzákoném právním předpise, nemohlo tudíž dojít k porušení zásady *nulla crimen sine lege*. Prostřednictvím právního předpisu podzákoné 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. Správní orgán I. stupně učinil dostatečná skutková zjištění ohledně velikosti prodejní plochy provozovny stěžovatelky. Z úřední činnosti správního orgánu totiž vyplývá, že kontrolovaná provozovna má dle nájemní smlouvy výměru podlahové plochy 790 m<sup>2</sup>, přičemž prodejní plocha představuje více než 400 m<sup>2</sup>, na které je zákazníkům nabízeno zboží k prodeji, což ostatně sama stěžovatelka prezentuje na svých internetových stránkách. Stěžovatelka navíc nepředestřela, jaká jiná než jí veřejně deklarovaná výměra předváděcí resp. prodejní plochy odpovídá skutečnosti. Správní orgány 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 nálezy 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. Správní orgány se řádně vypořádaly s námitkou nepřiměřené výše uložené pokuty, při určení výměru zohlednily veškeré podstatné okolnosti a neodchýlily se ani od zásady stanovené v § 2 odst. 4 správního řádu.

[24] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalované zdůraznila, že § 2079 odst. 1 občanského zákoníku vymezuje podstatné náležitosti kupní smlouvy, které je možné vnímat jako nezbytné fáze, ke kterým v rámci koupě dochází. Jedná se o uzavření kupní smlouvy mezi prodávajícím a kupujícím, odevzdání věci prodávajícím kupujícím, umožnění nabytí vlastnického práva k předmětu koupě kupujícím, převzetí věci kupujícím a zaplacení kupní ceny kupujícím. Jestliže je občanský zákoník předpisem, který upravuje klíčové právní otázky koupě, resp. prodeje, pak by mělo být občanského zákoníku užito rovněž při výkladu pojmu prodej. Teprve v okamžiku, kdy se všechny uvedené fáze prodeje odehrají v maloobchodní prodejně s prodejní plochou nad 200 m<sup>2</sup>, naplňuje toto jednání definici prodeje ve smyslu zákona o prodejní době a jen takové jednání je pak možné hodnotit jako přestupek. Veřejnoprávní předpisy využívají instituty soukromého práva, jako např. ručení, prekluze, či zástavní právo zcela běžně, což potvrzuje ve své ustálené judikatuře jak Ústavní soud, tak Nejvyšší správní soud. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/10 Ústavní soud konstatoval, že odkazuje-li veřejné právo na pojem práva soukromého, je povinností příslušného orgánu, který je činný na poli práva veřejného, interpretovat a aplikovat i tyto soukromoprávní pojmy. Uvedené platí též za situace výkladu pojmu prodej (koupě), kdy definice koupě, resp. kupní smlouvy, je odnepaměti tradičním soukromoprávním pojmem. Stěžovatelka se s odkazem na rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2011, č. j. 1 Afs 91/2010 - 45, dovolávala restriktivního výkladu soukromoprávního pojmu obsaženého ve veřejnoprávním předpise.

[25] Žalovaná v duplice setrvala na názoru, že v případě prodeje jde o širší pojem, jenž v sobě zahrnuje i samotný okamžik uzavření kupní smlouvy. Je proto přiměřené, že se zákaz prodeje podle zákona o prodejní době vztahuje na jakoukoli fázi prodeje. Dále žalovaná odkázala na rozporuplnost tvrzení stěžovatelky. Ta v žalobě poukázala na to, že pod pojem „prodej“ lze podřadit pouze akt uzavření kupní smlouvy a toto jednání považuje za znak skutkové podstaty přestupku dle § 3 odst. 1 zákona o prodejní době. V kasační stížnosti a replice naopak stěžovatelka rozeznává různé fáze prodeje, přičemž k naplnění definice prodeje ve smyslu zákona o prodejní době dochází teprve v okamžiku, kdy se všechny fáze prodeje odehrají v prodejně s prodejní plochou nad 200 m<sup>2</sup>.

[26] Na dupliku žalované reagovala stěžovatelka triplikou, ve které označila žalovanou tvrzené rozpory v tvrzeních stěžovatelky za zavádějící, neboť jednotlivá tvrzení stěžovatelky jsou vytržena z kontextu. Výrok stěžovatelky uvedený v žalobě je nutné vykládat v kontextu celé části IV. žaloby. Z té jasně vyplývá, že stěžovatelka napadá výklad pojmu prodej podle zákona o prodejní době prováděný žalovanou a poukazuje na to, že pouhý výdej zboží není možné bez dalšího posoudit jako prodej. Na absurditu výkladu provedeného žalovanou chtěla stěžovatelka upozornit pomocí dvou dalších možných výkladových alternativ. Logičtější je totiž takový výklad, podle kterého se prodejem rozumí buď pouze samotný akt uzavření kupní smlouvy, anebo ještě vhodněji situace, kdy se všechny fáze prodeje odehrají v prodejně s prodejní plochou nad 200 m<sup>2</sup>. Druhá z uvedených výkladových alternativ je ještě více v souladu s ústavními limity státní moci. Cílem prvně uvedené výkladové alternativy tedy bylo poukázat na to, že žalovaná nesprávně nahlíží na kupní smlouvu tak, jako by se jednalo o smlouvu reálnou. A činí tak navzdory tomu, že smlouvy jsou z praktických důvodů rozlišovány na konsensuální a reálné již od dob římského práva. Žalovaná dává rovnítko mezi výdej zboží a prodej zboží účelově a zákon s ohledem na vše uvedené doslova ohýbá v neprospěch stěžovatelky. Takový postup je však v právním státě nemyslitelný. Přestože není pojem prodej nikde v zákoně definován, žalovaná jej již od počátku správního řízení vykládá značně extenzivně, v neprospěch stěžovatelky a odtrženě od vnímání tohoto pojmu coby jednoho z klíčových pojmů soukromého práva.

#### IV. Posouzení kasační stížnosti

[27] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[28] Kasační stížnost je důvodná.

[29] Z obsahu správního spisu zdejší soud ověřil, že dne 28. 9. 2017 provedl zaměstnanec žalované kontrolu v provozovně stěžovatelky na adrese Truhlářská 2755/5, Plzeň, jež byla zahájena kontrolním nákupem. Z úředního záznamu ze dne 28. 9. 2017, č. j. ČOI 129002/17/2200, vyplývá, že prodejna stěžovatelky, jejíž plocha je prokazatelně větší než 200 m<sup>2</sup> s odkazem na předcházející kontroly žalované, byla při příchodu inspektora otevřená. Inspektor následně oslovil zaměstnance stěžovatelky s tím, že má zájem o koupi bezdrátové myši k počítači. Zaměstnanec stěžovatelky inspektorovi sdělil, že z důvodu státního svátku mu nemůže požadovaný výrobek prodat v přímém prodeji, nabídl mu však alternativu spočívající v objednání výrobku na e-shopu stěžovatelky prostřednictvím notebooku umístěného pro zákazníky přímo

pokračování

na provozovně. Inspektor následně na tomto zařízení sám provedl objednávku požadovaného výrobku, přičemž vybral platbu v hotovosti a vyzvednutí na kontrolované provozovně. Poté inspektorovi přišla potvrzovací sms na v objednávce uvedené telefonní číslo, a zaměstnancem stěžovatelky byl poslán k platebnímu automatu, na kterém provedl hotovostní platbu za objednaný výrobek. Na základě dokladu o provedené platbě byl následně objednaný výrobek inspektorovi vydán. Po převzetí dokladu o zakoupení výrobku se inspektor prokázal zaměstnanci stěžovatelky, oznámil mu zahájení kontroly a její zaměření a požádal jej, aby zavolal zodpovědnou osobu za kontrolovanou provozovnu. Poté, co se na provozovnu dostavil pan Jiří Knor, konzultant prodejny a zástupce vedoucího, inspektor jej obeznámil se zahájením kontroly a požádal jej o storno kontrolního nákupu. Z protokolu o kontrole ze dne 5. 10. 2017, č. j. ČOI 131899/2200, vyplývá, že byla prodejna stěžovatelky dne 28. 9. 2017 otevřená a inspektor v ní v tento den zakoupil výrobek, byl tedy prokázán prodej ve svátek. Na webových stránkách stěžovatelky je přítom kontrolovaná provozovna označena jako prodejna s více než 400 m<sup>2</sup> předváděcí plochy. Tím, že byl kontrolním nákupem prokázán prodej výrobku ve svátek v prodejně, jejíž prodejní plocha je větší než 200 m<sup>2</sup> a zároveň se na prodej v této prodejně nevztahovala žádná z výjimek uvedených v § 1 odst. 3 písm. b) až f) zákona o prodejní době, došlo k porušení § 1 odst. 1 písm. d) zákona o prodejní době. Proti uvedeným kontrolním zjištěním podala stěžovatelka dne 16. 10. 2017 námitky, které byly zamítnuty přípisem ředitele správního orgánu I. stupně ze dne 24. 10. 2017, č. j. ČOI 141177/17/2200.

[30] Příkazem ze dne 13. 3. 2018, č. j. ČOI 36163/18/2200, byla stěžovatelka uznána vinnou z porušení zákazu prodeje dle § 1 odst. 1 písm. d) zákona o prodejní době, za což jí byla podle § 3 odst. 2 zákona o prodejní době uložena pokuta ve výši 100.000 Kč. Proti tomuto příkazu podala stěžovatelka dne 20. 4. 2018 odpor. Rozhodnutím ze dne 14. 6. 2018, č. j. ČOI 79115/18/2200, správní orgán I. stupně uznal stěžovatelku vinnou z porušení zákazu prodeje dle § 1 odst. 1 písm. d) zákona o prodejní době, za což jí uložil dle § 3 odst. 2 zákona o prodejní době pokutu ve výši 100.000 Kč. Prvostupňové rozhodnutí bylo napadeným rozhodnutím žalované potvrzeno.

[31] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že jádro sporu tkví ve 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.

[32] Podle § 1 odst. 1 zákona o prodejní době ve znění účinném ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí *v maloobchodě a velkoobchodě je zakázán prodej o těchto státních svátcích a ostatních svátcích a) 1. leden - Den obnovy samostatného českého státu a Nový rok, b) Velikonoční pondělí, c) 8. květen - Den vítězství, d) 28. září - Den české státnosti, e) 28. říjen - Den vzniku samostatného československého státu, f) 25. prosinec - 1. svátek vánoční a g) 26. prosinec - 2. svátek vánoční.* Podle odst. 3 téhož ustanovení *omezení prodejní doby uvedené v odstavcích 1 a 2 se nepoužije na provozování a) prodejen, jejichž prodejní plocha nepřesahuje 200 m<sup>2</sup>, b) čerpacích stanic s palivy a mazivy, c) lékáren, d) prodejen v místech zvýšené koncentrace cestujících na letištích, železničních stanicích a autobusových nádražích, e) prodejen ve zdravotnických zařízeních, f) maloobchodu a velkoobchodu v době, kdy je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav.*

[33] Podle § 3 odst. 1 zákona o prodejní době *právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že provozuje prodej v maloobchodě nebo velkoobchodě anebo prodej nebo výkup v provozovně uvedené v § 2 v době, kdy je jejich provozování zakázáno podle § 1 a 2.* Podle odst. 2 téhož ustanovení *za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do výše 1 000 000 Kč. Dopustí-li se právnícká nebo podnikající fyzická osoba přestupku uvedeného v odstavci 1 opakovaně, lze uložit pokutu až do výše 5 000 000 Kč.*

[34] Podle § 1732 občanského zákoníku *právní jednání směřující k uzavření smlouvy je nabídkou, pokud obsahuje podstatné náležitosti smlouvy tak, aby smlouva mohla být uzavřena jeho jednoduchým a nepodmíněným přijetím, a pokud z něho plyne vůle navrhovatele být smlouvou vázán, bude-li nabídka přijata. Má se za to, že návrh dodat zboží nebo poskytnout službu za určenou cenu učiněný při podnikatelské činnosti reklamou, v katalogu nebo vystavením zboží je nabídkou s výhradou vyčerpání zásob nebo ztráty schopnosti podnikatele plnit.*

[35] Podle § 1740 občanského zákoníku *osoba, které je nabídka určena, nabídku přijme, projeví-li s ní včas vůči navrhovateli souhlas. Mlčení nebo nečinnost samy o sobě přijetím nejsou. Projev vůle, který obsahuje dodatky, výhrady, omezení nebo jiné změny, je odmítnutím nabídky a považuje se za novou nabídku. Přijetím nabídky je však odpověď, která vymezuje obsah navržené smlouvy jinými slovy. Odpověď s dodatkem nebo odchylkou, která podstatně nemění podmínky nabídky, je přijetím nabídky, pokud navrhovatel bez zbytečného odkladu takové přijetí neodmítne. Navrhovatel může přijetí nabídky s dodatkem nebo odchylkou předem vyloučit již v nabídce nebo jiným způsobem, který nevzbuzuje pochybnost.*

[36] Podle § 2079 občanského zákoníku *kupní smlouvou se prodávající zavazuje, že kupujícímu odevzdá věc, která je předmětem koupě, a umožní mu nabytí vlastnické právo k ní, a kupující se zavazuje, že věc převezme a zaplatí prodávajícímu kupní cenu. Neplyne-li ze smlouvy nebo zvyklostí něco jiného, jsou prodávající a kupující zavázáni splnit své povinnosti současně.*

[37] Nejvyšší správní soud předně dává stěžovatelce za pravdu, že zákon o prodejní době blíže nedefinuje pojmy prodej a prodejna s prodejní plochou nad 200 m<sup>2</sup> (k posledně uvedenému pojmu se kasační soud vyjádří níže); při zjišťování významu pojmu „prodej“ jako typicky soukromoprávního institutu se však lze uchýlit k jeho výkladu pomocí soukromoprávních předpisů, které s pojmem „prodej“ resp. koupě pracují. Nejedná se tedy o neurčitý právní pojem, jelikož jeho obsah a náplň lze definovat a to právě za pomoci relevantních předpisů soukromého práva (srov. *a contrario* rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154, č. 3073/2014 Sb. NSS). Uplatnění soukromoprávních institutů při interpretaci veřejnoprávních předpisů přitom není v judikatuře kasačního soudu žádné *novum*; naopak se jedná o dlouhodobě uznávanou praxi (srov. např. rozsudky NSS ze dne 22. 8. 2007, č. j. 2 As 88/2006 - 56, č. 1392/2007 Sb. NSS, a ze dne 4. 5. 2011, č. j. 3 Ads 13/2011 - 75). Jak ostatně zdůraznil rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 - 54, č. 791/2006 Sb. NSS, „[p]rávní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích.“ Jak bylo naznačeno, zákon o prodejní době nedefinuje pojem „prodej“, tento institut však svým významem odpovídá soukromoprávnímu pojmu koupě, který je co do vymezení pojmových znaků, podmínek vzniku, změny či zániku definován v předpisu soukromého práva – občanském zákoníku (k srovnatelnosti resp. ekvivalenci termínů „kupní smlouva“ a „prodej zboží“ srov. Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. aj. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek V* (§ 1721-2520, relativní majetková práva 1. Část). Praha, Wolters Kluwer, 2014, komentář k § 2158, dostupný v právním informačním systému ASPI). Při interpretaci pojmu „prodej“ ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o prodejní době tedy v dalším bude kasační soud vycházet z relevantních ustanovení občanského zákoníku.

[38] Zvláštností uzavření kupní smlouvy prostřednictvím e-shopu či slovy zákona prostředky komunikace na dálku odpovídá zvláštní úprava takového způsobu uzavírání smluv a z nich vyplývajících závazků obsažená v § 1820 až 1851 občanského zákoníku v oddílu opatřeném nadpisem *Uzavírání smluv distančním způsobem a závazky ze smluv uzavíraných mimo obchodní prostory*. Již z toho vyplývá, že zákonodárce shledává důvody pro společnou úpravu smluv uzavíraných mezi spotřebitelem a podnikatelem prostředky komunikace na dálku a smluv

pokračování

uzavíraných mimo obchodní prostory. Zvláštní úprava zahrnuje proces kontraktace, zvláštní práva spotřebitele a různé povinnosti podnikatele uzavírajícího smlouvy tímto způsobem.

[39] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se názorem krajského soudu a žalované, dle kterých zákaz prodeje dle zákona o prodejní době dopadá na jakoukoli fázi prodeje, tedy i jen na pouhé převzetí zboží zákazníkem v provozovně (str. 9 napadeného rozhodnutí, resp. bod 53 a 54 napadeného rozsudku krajského soudu). Nejvyšší správní soud naopak souhlasí s argumentací předestřenou stěžovatelkou, dle které lze pod pojem prodej v maloobchodě a velkoobchodě ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o prodejní době podřadit takové situace, kdy se veškeré fáze prodeje odehrávají v kamenné prodejně.

[40] Základní konstrukce prodeje, resp. terminologií zákonodárce koupě, vyplývá z § 2079 občanského zákoníku, dle kterého je koupě synallagmatickým právním jednáním, na základě kterého se prodávající zavazuje převést na kupujícího vlastnické právo k předmětu koupě (věci) a kupující k zaplacení kupní ceny a k převzetí předmětu koupě. Z dikce § 2079 občanského zákoníku lze dále dovodit konsensuální charakter *emptio venditio*, tj. k uzavření (resp. vzniku) kupní smlouvy obecně dojde již v okamžiku, kdy obě smluvní strany projeví vůli kupní smlouvu uzavřít (k otázce vzniku konsensuálních kontraktů srov. Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář*. Praha, C. H. Beck, 2014, komentář k § 2390, dostupný v právním informačním systému beck-online). Kasační soud s ohledem na znění výše citovaného § 2079 občanského zákoníku souhlasí s krajským soudem v tom, že pojem „prodej“ je bezpochyby širším pojmem nežli samotné „uzavření kupní smlouvy“. Uzavření kupní smlouvy je nutno chápat jako jednu z fází prodeje resp. koupě, ovšem fází podstatnou. Z § 2079 občanského zákoníku lze dále vydedukovat další dílčí fáze koupě, a to odevzdání věci prodávajícím kupujícímu, umožnění nabytí vlastnického práva k předmětu koupě kupujícím, převzetí věci kupujícím a zaplacení kupní ceny kupujícím.

[41] Z taxativního výčtu uvedeného v § 1 odst. 3 zákona o prodejní době, který obsahuje výjimky, na něž se zákaz prodeje vyslovený v § 1 odst. 1 téhož zákona nepoužije, přitom lze vyvodit, že omezení prodeje se týká v zásadě prodeje resp. koupě, jejíž veškeré fáze proběhnou přímo, neboli fyzicky, v konkrétní prodejně, tedy aniž by si spotřebitel konkrétní komoditu musel objednat předem na internetu. Zákonodárce totiž v § 1 odst. 3 písm. a) až e) výjimky ze zákazu prodeje udělil prodejnám, kde se uskutečňuje typicky přímý prodej zboží (tj. prodejny, jejichž prodejní plocha nepřesahuje 200 m<sup>2</sup>; čerpací stanice; lékárny; prodejny v místech zvýšené koncentrace cestujících; prodejny ve zdravotnických zařízeních). V § 3 písm. f) pak zákonodárce stanovil výjimku ze zákazu prodeje veškerému prodeji maloobchodu a velkoobchodu v době, kdy je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav, přičemž šíře tohoto ustanovení je dána úmyslem zákonodárce v dobách, kdy dochází ke kritickému ohrožení státu a jeho obyvatel, prodej zboží nikterak neomezovat.

[42] Kasační soud se dále zabýval otázkou okamžiku a způsobu vzniku kupní smlouvy, jakožto první a nejdůležitější z výše naznačených fází prodeje, pokud dochází k objednání zboží ze strany zákazníka prostřednictvím e-shopu. Ve smyslu § 1732 odst. 2 občanského zákoníku činí obchodník nabídku k uzavření kupní smlouvy vystavením zboží s určitou stanovenou cenou v jím provozovaném e-shopu (srov. Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Komentář*. C. H. Beck Praha, 2014, komentář k § 1732, dostupný z právního informačního systému beck-online). Obecně pak v případě internetového prodeje prostřednictvím e-shopů platí, že pokud kupující vloží jím vybrané zboží do virtuálního „košíku“ a poté odešle provozovateli e-shopu objednávku tohoto zboží, lze hovořit o akceptaci oferty ze strany kupujícího ve smyslu § 1740 občanského zákoníku.

[43] Právě tato skutečnost, tj. uzavření kupní smlouvy tzv. „online“, je klíčovým a krajským soudem nedostatečně zohledněným aspektem věci. Nejvyšší správní soud je totiž toho názoru, že specifika spojená s online prodejem nelze srovnávat s přímým prodejem v prodejně, což ostatně výstižně předestřela stěžovatelka svojí obsáhlou argumentací nastiňující rozdílnost internetového prodeje zboží (tzv. online prodeje) a přímého prodeje v prodejně. 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 prodáváče. 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.

[44] Samotný výdej zboží představuje pouze realizaci povinností plynoucích z online uzavřené kupní smlouvy, a to povinností prodávajícího odevzdat kupujícímu zakoupené zboží a povinností 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 něž 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.

[45] Z důvodu specifčnosti prodeje zboží v online prostředí a jeho zásadní odlišnosti od běžného prodeje zboží v obchodě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v případě, že by měl online prodej a s ním nerozlučně spojený fyzický výdej zboží objednaného po internetu podléhat zákazu prodeje ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o prodejní době, musel by tak zákonodárce učinit výslovně. Zákon však v této otázce mlčí. Proto nelze souhlasit se závěry krajského soudu, že v posuzovaném případě vedle sebe neexistují dva srovnatelné právní výklady § 1 odst. 1 zákona o prodejní době (k existenci rovnocenných konkurenčních výkladů srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2014, č. j. 9 Afs 63/2013 - 84). Naopak nejednoznačné znění § 1 odst. 1 zákona o prodejní době a to zejména v tomto ustanovení obsaženého výrazu „prodej“ umožňuje vícero konkurenčních právních výkladů uvedeného pojmu. Za takové situace se tedy otevírá prostor pro uplatnění zásad *in dubio pro libertate* a *in dubio mitius*, jak správně upozornil stěžovatel (k možnosti aplikace uvedených zásad srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 28/2014 - 40).

[46] Ačkoli musí dát zdejší soud za pravdu krajskému 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), nemění tato skutečnost nic na tom, že správními orgány a krajským soudem proklamovaný úmysl zákonodárce nemůže ospravedlnit extenzivní výklad pojmu prodej zahrnující prodej zboží prostřednictvím e-shopu, jak bylo vysvětleno výše (srov. výše citovaný rozsudek NSS sp. zn. 1 Afs 91/2010). Historický záměr zákonodárce spočívající ve sladění



pokračování

pracovního a rodinného života zaměstnanců 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, jak bylo vysvětleno výše. 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. Uvedl, že *„k dosažení požadovaného cíle existují i prostředky lepší, vhodnější či účinnější. Celková konstrukce právní úpravy, která až do přijetí posuzovaného zákona zabezpečovala zaměstnancům právo na odpočinek, obsažená v zákoníku práce, a právní úprava v zákoně č. 245/2000 Sb., o státních svátcích, o ostatních svátcích, o významných dnech a o dnech pracovního klidu, vedoucí k věrnosti a uctění dobrých tradic české státnosti, 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, nabízel se mu učinit tak parametrickými změnami v pracovněprávních předpisech, např. zvýšením odměny za práci ve dnech pracovního klidu, a nikoliv přijetím zvláštního předpisu“* (viz nález ÚS ze dne 26. 2. 2019, č. j. Pl. ÚS 37/16).

[47] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se stěžovatelkou v tom, že v případě zboží zakoupeného zákazníkem v e-shopu jeho pouhé vydání v provozovně (prodejně), i včetně uskutečnění případné platby za zboží v provozovně, se nejedná o 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 ve virtuálním prostoru e-shopu. Samotné otevření provozovny pouze pro výdej zboží zakoupeného zákazníky na e-shopu nepředstavuje porušení označených ustanovení zákona o prodejní době. Vzhledem k tomu je třeba konstatovat, že krajský soud věc nesprávně posoudil po právní stránce a nezákonné je z tohoto důvodu i rozhodnutí žalované.

[48] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatelky týkající se nesouhlasu s výkladem pojmu „prodejní plocha“ ve smyslu § 1 odst. 3 písm. a) zákona o prodejní době za pomoci nařízení Komise (ES) č. 250/2009 a v něm obsažené definice pojmu „prodejní plocha“, kterou se rozumí *odhadnutá velikost povrchové plochy (v m<sup>2</sup>) 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.* Tuto námitku kasační soud neshledal důvodnou. Nelze totiž souhlasit se stěžovatelkou, že by v posuzované věci došlo ke stanovení skutkové podstaty přestupku podzákoným právním předpisem, a nedošlo tak tedy ani k porušení zásady *nullum crimen sine lege*. Odkaz stěžovatelky na rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 4 As 8/2011 je nepřipadný, jelikož v posuzovaném případě byla skutková podstata přestupku stanovena přímo v zákoně o prodejní době, konkrétně v jeho § 3 odst. 1. Žalovaná nepochybně, pokud při interpretaci pojmu „prodejní plocha“ vyšla z citované pasáže nařízení Komise (ES) č. 250/2009. Naopak za situace, kdy není uvedený termín českým právním řádem definován, jeví se krok žalované, která se uchýlila při výkladu tohoto pojmu k terminologii unijního práva, nanejvýš logický, jelikož reflektuje mimo jiné též skutečnost členství České republiky v Evropské unii a vzájemnou provázanost českého právního řádu s právem unijním.

[49] Nejvyšší správní soud tedy v tomto smyslu přisvědčil krajskému soudu, že definice prodejní plochy převzatá z výše citovaného nařízení vyváženě a přehledně vymezuje, co se do prodejní plochy započítává, a co již nikoli. Prodejní plocha je v tomto smyslu tvořena převážně prostory, které jsou přístupné zákazníkům (nebo užívány k jejich přímé obsluze) a jsou určeny k prodeji, a nikoli již prostory, které jsou určeny pro administrativní, skladovací a další účely přímo s prodejem nesouvisející. Takový výklad zvolený žalovanou lze považovat

za logický, spravedlivý a nikterak nevybočující z pravomoci žalované k interpretaci pojmu „prodejní plocha“. Tímto postupem pak nemohlo ani dojít k narušení právní jistoty stěžovatelky, neboť v kasační stížnosti sama přiznává, že žalovanou zvolený výklad byl již dopředu deklarován na webových stránkách žalované. To vše navíc za situace, kdy Ústavní soud užití kritérium prodejní plochy označil za legitimní a nevybočující z ústavních mezí (srov. bod [32] výše citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 37/16). Nedůvodné jsou též námitky stěžovatelky, že do prodejní plochy neměly být započteny „předváděcí plochy“ sloužící k vystavení zboží jejích obchodních partnerů, popř. část obchodu sloužící k vyřizování reklamací. I tyto plochy jsou přímo přístupné zákazníkům, slouží tím či oním způsobem k prodeji zboží zákazníkům, resp. k činnostem s prodejem přímo souvisejícím. Rovněž názor stěžovatelky že za prodejní plochu by měla být v daném případě považována pouze plocha sloužící k příchodu a obslužení zákazníka u výdejového místa, neboť v příslušný den nebyl realizován „přímý“ prodej, nýbrž pouze výdej zboží, je v rozporu s názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 15. 10. 2019, č. j. 4 As 142/2019 - 30.

[50] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatelky spočívající v tvrzené nepřezkoumatelnosti způsobu měření podlahové plochy provozovny stěžovatelky. Správní orgány vycházely v odůvodnění rozhodnutí při stanovení výměry prodejní plochy ve smyslu § 1 odst. 3 písm. a) zákona o prodejní době z nájemní smlouvy ze dne 10. 10. 2014 a z údaje uvedeného na internetových stránkách stěžovatelky (viz s. 9 prvostupňového rozhodnutí), který je součástí správního spisu. Z nájemní smlouvy předložené stěžovatelkou v rámci kontroly provedené v provozně stěžovatelky dne 28. 10. 2016 mělo vyplývat, že stěžovatelka má pronajatou jednotku o výměře podlahové plochy 790 m<sup>2</sup>. Na internetových stránkách pak stěžovatelka deklarovala „více než 400 m<sup>2</sup> předváděcí plochy“. Správní orgány tak vzaly za podklad svého rozhodování jednak skutečnosti jim známé z úřední činnosti (uvedená nájemní smlouva) a dále údaje uvedené na internetových stránkách stěžovatelky o velikosti předváděcí plochy předmětné provozovny. Skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti přitom není nutné učinit součástí správního spisu, neboť postačí, pokud správní orgán uvede, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu úřední skutečnosti známy (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 – 58, č. 2312/2011 Sb. NSS). Této povinnosti správní orgán I. stupně dostal, když specifikoval, v průběhu které jím vedené kontroly stěžovatelky byla získána tato nájemní smlouva obsahující údaje o velikosti pronajímané plochy stěžovatelkou. Správní orgány uvedeným způsobem zjistily skutkový stav o velikosti prodejní plochy provozovny stěžovatelky bez zbytečných pochybností a svoje závěry v této věci opřely o dostatečné podklady.

[51] Navíc jeden z podkladů závěrů správních orgánů o velikosti prodejní plochy provozovny ve smyslu § 1 odst. 3 písm. a) zákona o prodejní době byl založen na vlastním tvrzení stěžovatelky, pročež je pro zdejší soud nepochopitelné, že by jej stěžovatelka rozporovala. Obecná povinnost správních orgánů opatřovat podklady pro rozhodnutí a postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je doplňována povinností účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost, případně označit důkazy na podporu svých tvrzení (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018 - 34). Stěžovatelka byla s podklady rozhodnutí seznámena usnesením ze dne 2. 5. 2018, č. j. ČOI 59432/18/2200; doplnění dalších důkazů vyvracejících závěr žalované ohledně velikosti prodejní plochy předmětné provozovny však nenavrhl. Za takové situace, kdy stěžovatelka nevyvinula potřebnou součinnost a kdy současně správní orgány předestřely dostatečné množství podkladů pro závěr o velikosti prodejní plochy, se stěžovatelka nemůže dovolávat nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci ze strany správních orgánů. Stěžovatelka totiž v průběhu správního řízení celkovou plochu prodejny nerozporovala, pouze se domáhala nezapočítání určitých částí

pokračování

prodejný do „prodejní plochy“, tyto její námitky však Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými (viz výše).

[52] 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 nemusel zabývat námitkami stěžovatelky brojícími proti tvrzené nezákonnosti a nepřiměřenosti jí uložené pokuty. Bylo by to totiž již nadbytečné.

## V. Závěr a náklady řízení

[53] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, neboť napadené rozhodnutí žalované je nezákonné a rovněž krajský soud rozhodnou právní otázku nesprávně posoudil. Proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalované.

[54] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů v řízení o žalobě i o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka měla v řízení úspěch, má proto právo na náhradu nákladů v plné výši. V řízení o žalobě stěžovatelka vynaložila soudní poplatek 3.000 Kč. Jelikož zástupce stěžovatelky nedoložil potvrzení ohledně uskutečnění tvrzené porady se stěžovatelkou, má dále stěžovatelka právo na náhradu nákladů odměny zástupce za tři úkony ve věci (převzetí a příprava zastoupení, sepis žaloby, sepis repliky) dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. po 3.100 Kč za úkon [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) téže vyhlášky]. Dále má stěžovatelka právo na náhradu hotových výdajů zástupce dle § 13 odst. 4 cit. vyhlášky ve výši 300 Kč za každý úkon. Zástupce stěžovatelky je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani. Žalovaná je tak povinna zaplatit stěžovatelce na náhradě nákladů řízení o žalobě celkem 15.342 Kč.

[55] V řízení o kasační stížnosti stěžovatelka vynaložila soudní poplatek 5.000 Kč. Dále má stěžovatelka právo na náhradu odměny zástupce za tři úkony ve věci (sepis kasační stížnosti, repliky a tripliky) dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. po 3.100 Kč za úkon [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) téže vyhlášky]. Dále má stěžovatelka právo na náhradu hotových výdajů zástupce dle § 13 odst. 4 cit. vyhlášky ve výši 300 Kč za každý úkon. Zástupce stěžovatelky je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani. Žalovaná je tak povinna zaplatit stěžovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti celkem 17.342 Kč. Celkem za obě řízení je tak žalovaná povinna zaplatit stěžovatelce 32.684 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce stěžovatelky.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. července 2021

L. S.

Mgr. Aleš Roztočil v. r.  
předseda senátu