



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové ve věci

žalobkyně: **Vinotéka Vinofol s.r.o.**, IČO 27681424
sídlem Francouzská 375/41, 602 00 Brno

proti
žalované: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**
sídlem Štěpánská 567/15, 120 00 Praha 2

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 4. 2020 č. j. ČOI
59009/20/O100/1000/Sy/Št,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Podanou žalobou se žalobkyně domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým žalovaná potvrdila rozhodnutí České obchodní inspekce, inspektorátu Středočeského a Hlavní město Praha (dále též „*Inspektorát*“) ze dne 3. 2. 2020 č. j. ČOI 11778/20/1000 . Rozhodnutím Inspektorátu byla žalobkyně uznána vinnou, že dne 23. 11. 2019 v provozovně „0057 *vinotéka Kladno*“ na adrese Arménská 3277, 272 01 Kladno - Kročehlavy, prodala alkoholický nápoj (1 ks 0,75 l vína Veltlínské zelené Skoupil kab. 14,0 % obj. alk.) osobě mladší 18 let (narozené dne xxx) v rozporu s § 11 odst. 5 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*zákon o ochraně zdraví*“); dopustila se tím přestupku podle § 36 odst. 1 písm. l) zákona o ochraně zdraví, za který jí byla uložena pokuta ve výši 15 000 Kč podle § 36 odst. 10 písm. e) zákona o ochraně zdraví ve spojení s § 90 odst. 1 a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*přestupkový zákon*“).
2. Ze správního spisu vyplývají tyto rozhodné skutečnosti:
3. Podle protokolu o kontrole ze dne 23. 11. 2019 identifikační kód 101911230010201 (dále též „*protokol o kontrole*“) byla dne 23. 11. 2019 provedena kontrola žalobkyně, tehdy kontrolované osoby, „*Vinotéka Vinofol s.r.o. IČO: 27681424 Sídlo: Francouzská 375/41, Brno, 60200 Název dotčené provozovny, adresa: vinotéka, Arménská 3277, Kladno, 27201*“, „*Za kontrolovanou osobu: funkce prodáváčka*

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

jméno a příjmení: (prodavačka je označena jménem a příjmením, pozn. soudu) *datum nar.:* (je zde uvedeno její datum narození, pozn. soudu) *„Za kontrolní orgán vedoucí kontrolní skupiny* (označený jménem, pozn. soudu) *číslo průkazu* (je zde uvedeno číslo průkazu, pozn. soudu) *Další členové skupiny:* (označený jménem, pozn. soudu) *číslo průkazu* (je zde uvedeno číslo průkazu, pozn. soudu), *Přizvaná osoba* (označena iniciálami, pozn. soudu) *důvod přizvání: Provedení kontrolního nákupu osobou mladší 18 let“.* Předmětem kontroly je zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele a zákon o ochraně zdraví. *„První kontrolní úkon dne: 23. 11. 2019 § 5 odst. 2 c) zák. o kontrole - Kontrolní úkon bezprostředně předcházející předložení průkazu kontrolní nákup“.* V kontrolním zjištění se uvádí, že kontrola byla zaměřena na dodržování zákazu prodeje alkoholických nápojů osobě mladší 18 let. Prostřednictvím přizvané nezletilé osoby „D. K. (narozené xxx)“ byl uskutečněn kontrolní nákup. Do kontrolního nákupu byl pověřenou nezletilou osobou ke kontrole v provozovně samoobslužně vybrán mimo jiné „alkoholický nápoj víno bílé Veltlínské zelené 0,75 l, obsah alkoholu 14,0 % obj.“. Kontrolní nákup byl účtován prodavačkou, která od nezletilého přijala požadovanou částku, „*přičemž v okamžiku účtování alkoholického nápoje před placením ani při placení nezletilým nepožadovala od nezletilého D. K. předložení žádného dokladu nebo průkazu, aby ověřila, že kupující spotřebitel není mladší 18 let. Věk nezletilého spotřebitele neověřila žádným způsobem, ani ústně – dotazem a alkoholický nápoj víno bílé Veltlínské zelené 0,75 l, obsah alkoholu 14,0 % obj. nezletilému prodala. Prodavačka automaticky vydala nezletilému spotřebiteli doklad o zakoupení, který je přílohou č. 1 tohoto protokolu o kontrole. Nezletilý spotřebitel kontrolní nákup uhradil a převzal doklad o zakoupení, odebral z pultu alkoholický nápoj a paštiku a odešel od pokladny cca 1 metr.*“ Inspektoři v postavení spotřebitele v době účtování alkoholu nezletilému stáli u téže pokladny, byli přítomni účtování a prodeji alkoholického vína nezletilému. Nezletilý s inspektory nekomunikoval, budil dojem, že nákup provedl samostatně, bez kontaktu s jinou osobou. Po provedení kontrolního nákupu se inspektoři prokázali služebními průkazy prodavačce a zároveň jí předložili „*Pověření ke kontrole*“ nezletilého D. K. Skutkový stav byl spolehlivě zjištěn za účasti prodavačky L. L. a zároveň byla pořízena fotodokumentace kontrolního nákupu, uvedená v příloze č. 2 protokolu o kontrole. Třístránkový protokol byl na každé straně dole pod textem podepsán pracovníky kontrolního orgánu i prodavačkou jako osobou přítomnou kontrole, a to bez jakýchkoli výhrad. Součástí protokolu jsou tři fotografie kontrolního nákupu a doklad o zakoupení zboží.

4. Oznámením o kontrole dne 26. 11. 2019 Inspektorát pod č. j. ČOI 151761/19/1000 kontrolované osobě sdělil, že dne 23. 11. 2019 provedl kontrolu v její provozovně Vinotéka, na adrese Arménská 3277, Kladno, a poučil kontrolovanou osobu, že proti kontrolnímu zjištění lze podat námitky podle § 13 kontrolního řádu. Do přílohy připojil stejnopis protokolu o kontrole. Toto oznámení s protokolem o kontrole bylo kontrolované osobě doručeno dne 27. 11. 2019 do datové schránky (dále též „*oznámení o kontrole*“).
5. Příkazem Inspektorátu ze dne 31. 12. 2019 č. j. ČOI 165148/19/1000 byla kontrolované osobě uložena pokuta ve výši 15 000 Kč za spáchání přestupku podle § 36 odst. 1 písm. l) zákona o ochraně zdraví, kterého se dopustila tím, že dne 23. 11. 2019 v provozovně „0057 vinotéka Kladno“ umístěné na adrese Arménská 3277, 272 01 Kladno – Kročehlavy, prodala alkoholický nápoj (1 x 0,75 l víno Veltlínské zelené Skoupil kab. 14,0 % obj. alk.) osobě mladší 18 let (nar. xxx). Proti tomuto příkazu podala kontrolovaná osoba odpor, „*neboť jeho výroky I. a II. jsou nezákonné a nepřezkoumatelné*“.
6. Rozhodnutím Inspektorátu byla kontrolovaná osoba uznána vinnou jednáním popsáním pod bodem 1. tohoto rozsudku. V odůvodnění rozhodnutí Inspektorát mimo jiné uvedl, že při určení druhu a výměry správního trestu přihlédl podle § 37 písm. a) a c) přestupkového zákona k povaze a závažnosti přestupku a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem v intencích demonstrativního výčtu jednotlivých skutečností uvedených v § 38, § 39 a § 40. Povahu a závažnost přestupku vyhodnotil zejména s ohledem na význam zákonem chráněného zájmu přestupkem porušeného, kterým je zájem společnosti na omezení dostupnosti alkoholu mladistvým. Hlavním smyslem je prevence vzniku závislosti na alkoholu právě u této zvláště ohrožené kategorie osob. Pokud jde o význam a rozsah následku přestupku, správní orgán shledal, že objektem přestupku podle § 36 odst. 1 písm. l) zákona o ochraně zdraví je zájem společnosti, aby byla omezena dostupnost

alkoholu osobám mladším 18 let. Uvedený zájem společnosti byl porušen. Způsob spáchání přestupku spočíval v nekonání zaměstnance kontrolované osoby, jímž by ověřil věk kupujícího v případě nákupu alkoholického nápoje. Vzhledem k tomu, že se jedná o běžný způsob spáchání přestupku, nehodnotil Inspektorát tuto okolnost ani ve prospěch, ani v neprospěch. V okolnostech spáchání přestupku nezjistil žádnou okolnost, kterou by mohl hodnotit v rámci kritéria povahy a závažnosti. Jelikož nedisponuje poznatkem, po jak dlouhou dobu trval protiprávní stav, neměla okolnost uvedená v § 38 písm. f) přestupkového zákona vliv pro hodnocení povahy a závažnosti spáchaného přestupku. Zbývajících kritérií uvedenými v § 37 přestupkového zákona se správní orgán nezabýval, neboť v posuzovaném případě nejsou relevantní, neměla tudíž vliv na výši uložené pokuty. V jednání kontrolované osoby správní orgán neshledal žádnou z polehčujících okolností podle § 39 přestupkového zákona. Při určení výměry pokuty Inspektorát přihlédl k tomu, že se jedná o opakované porušení zákonů kontrolovanou osobou, které dozoruje Inspektorát. Odkázal např. na Příkaz na místě ze dne 24. 5. 2017 SEČ 27/0525/17, na rozhodnutí ze dne 27. 6. 2017 č. j. ČOI 89851/17/2200, či rozhodnutí ze dne 19. 11. 2019 č. j. ČOI 147946/19/O100. Proti rozhodnutí Inspektorátu podala kontrolovaná osoba odvolání.

7. Napadeným rozhodnutím (ze dne 23. 4. 2020 č. j. ČOI 59009/20/O100/1000/Sy/Št) žalovaná podané odvolání zamítla a rozhodnutí Inspektorátu potvrdila. Se závěry Inspektorátu se ztotožnila a doplnila, že kontrolní orgán není povinen zasílat kontrolované osobě příslušná pověření ke kontrole. Pověření slouží k prokázání skutečnosti, že se jedná o osobu, která je oprávněna vystupovat za kontrolní orgán v případě prováděné kontroly. Hlavním cílem přijetí zákona o ochraně zdraví je především zajištění zvýšené ochrany občanů, zejména pak dětí a mladistvých před účinky návykových látek. Význam a rozsah následku posuzovaného přestupku spočívá v tom, že nezletilá osoba ve věku 17 let si koupila alkoholický nápoj víno Veltlínské zelené kab. 14,0 % 0,75 l. V důsledku toho mohla být tato nezletilá osoba vystavena negativním účinkům koupeného alkoholického nápoje. V posuzovaném případě nehodnotila žalovaná následek přestupku ve prospěch kontrolované osoby, ale ani v její neprospěch, vzhledem k obsahu alkoholu v nápoji a zakoupenému množství. Ve shodě s Inspektorátem nehodnotila žalovaná ve prospěch ani v neprospěch kontrolované osoby způsob spáchání přestupku, neboť se jednalo o typický způsob protiprávního jednání. Za přítěžující okolnost byla hodnocena skutečnost, že kontrolovaná osoba se v minulosti dopustila přestupků v dozorové pravomoci Inspektorátu. Všechna řízení uvedená v rozhodnutí Inspektorátu byla ke dni spáchání přestupku pravomocně ukončena. Příkaz na místě ze dne 24. 5. 2017, SEČ 27/0525/17 nabyl právní moci téhož dne, rozhodnutí ze dne 27. 6. 2017 č. j. ČOI 89851/17/2200 nabylo právní moci dne 13. 7. 2017 a rozhodnutí ze dne 19. 11. 2019 č. j. ČOI 147946/19/O100 nabylo právní moci dne 21. 11. 2019). Okolnosti související s pandemií COVID-19 neodůvodňují snížení pokuty za projednávané pochybení. Zbýající kritéria pro určení výše pokuty stanovená přestupkovým zákonem nejsou pro posuzovaný případ relevantní a na výši uložené pokuty nemají vliv. V předmětném případě byla pokuta uložena ve výši 15 000 Kč, což je při spodní hranici zákonného rozpětí a odpovídá výši pokut ukládaných v obdobných případech. Rozhodnutí Inspektorátu bylo vydáno v souladu s principem předvídatelnosti a spravedlnosti. Při ukládání sankce bylo přihlédnuto ke všem relevantním kritériím § 37 a násl. přestupkového zákona a výše sankce je zcela adekvátní přestupku, kterého se kontrolovaná osoba dopustila.
8. Proti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů brojí žalobkyně podanou žalobou.
9. *V prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost, nezákonnost a nedostatek důvodů.
10. Argumentaci žalované považuje za účelovou, nedostatečnou, nepřesvědčivou a vzájemně rozpornou. Je tomu tak proto, že protokol o kontrole ze dne 23. 11. 2019 byl pořízen v rozporu s § 5 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále též „kontrolní řád“), jelikož žalobkyni jako kontrolované osobě v rozporu s § 10 odst. 3 kontrolního řádu nebylo oznámeno zahájení kontroly, nýbrž toliko prodavačce, která nebyla zástupkyní žalobkyně. Tvrzení žalované, že žalobkyni o zahájení kontroly dodatečně informovala dne 27. 11. 2019 prostřednictvím datové schránky, je zavádějící a neodpovídá skutkovému stavu. Žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje V.B.

listinou doručenu do datové schránky dne 27. 11. 2019 nazvanou „*oznámení o provedené kontrole*“ byla informována o kontrole již provedené, nikoliv o jejím zahájení. Prodávačce bylo při kontrole předloženo pouze pověření přizvané osoby, ta se neprokázala žádným jiným dokladem, aby mohla být ověřena její totožnost a věk (např. občanský průkaz či pas). S uplatněnou námitkou se žalovaná nevypořádala, napadené rozhodnutí není proto přezkoumatelné. Žalobkyni nebylo, ani jako součást stejnopisu protokolu o kontrole, doručeno pověření přizvané osoby, ani pověření kontrolních pracovníků, kteří kontrolu provedli. Sdělení žalované, že není povinna zasílat kontrolované osobě příslušná pověření ke kontrole, není srozumitelné, proto není přezkoumatelné. Není z něj zřejmé, o co takové tvrzení žalovaná opírá. Žalovaná dále nevypořádala námitku ohledně porušení práv v důsledku absence dotčených listin.

11. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně namítá nezákonnost a nepřezkoumatelnost uložené sankce. Postup správního orgánu je rozporný s legitimním očekáváním podle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*správní řád*“). Výše pokuty je neadekvátní, uložená v rozporu s principy spravedlnosti a předvídatelnosti. Správní orgány se nedostatečně vypořádaly se zákonnými kritérii pro uložení pokuty a překročily zákonné meze volného uvážení, jelikož hodnocení kritérií postrádá logiku ve vztahu k výši pokuty. Argumentace ohledně přitěžujících okolností, konkrétně, že se u žalobkyně jedná o opakované porušení zákonů s odkazem na příkaz na místě ze dne 24. 5. 2017 či rozhodnutí ze dne 19. 11. 2019, je nezákonná, neboť se nejednalo o porušení zákona o ochraně zdraví a některá řízení nejsou dosud pravomocně ukončena. Argumentace žalované k bodům ad 2) písm. a), b), c) a d) není dostatečná a je nepřezkoumatelná. Žalobkyně na podporu uvedeného odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012 č. j. 1 Afs 1/2012-36. Správní orgány proto překročily meze správního uvážení a pokutu řádně neodůvodnily v rozporu s čl. 6 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a ustálenou judikaturou. Žalobkyně navrhla provedení důkazu napadenými rozhodnutími, kompletním spisovým materiálem a výsledkem účastníků řízení.
12. Žalovaná v písemném vyjádření k žalobě navrhla žalobu zamítnout jako nedůvodnou. Uvádí, že kontrola byla zahájena v souladu s § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu kontrolním úkonem, jímž byl kontrolní nákup. Bezprostředně po provedení kontrolního nákupu se přítomní inspektoři prokázali služebními průkazy a přizvaná nezletilá osoba předložila písemné pověření ke kontrole, jak bylo zaznamenáno v protokolu o kontrole ze dne 23. 11. 2019. Tento protokol byl s oznámením o provedené kontrole doručen žalobkyni dne 27. 11. 2019. Kontrolní orgán není povinen zasílat kontrolované osobě pověření ke kontrole, které slouží k prokázání skutečnosti, že se jedná o osobu, která je oprávněna vystupovat za kontrolní orgán při provádění kontrole. Postup předložení služebních průkazů a pověření ke kontrole přítomné osobě v průběhu kontroly, a jejich nezaslání kontrolované osobě, je v souladu s kontrolním řádem. Písemné pověření o kontrole je dostatečným dokladem k prokázání věku přizvané nezletilé osoby. Při úvaze o druhu a výměře sankce bylo přihlédnuto ke všem kritériím obsaženým v přestupkovém zákoně. Uložená pokuta odpovídá výši pokut ukládaných v obdobných případech v souladu s principy spravedlnosti a předvídatelnosti. Všechna tři řízení žalobkyně uvedená v napadeném rozhodnutí byla ke dni spáchání přestupku pravomocně ukončena. Napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy, je přezkoumatelné a uložená pokuta je přiměřená závažnosti spáchaného přestupku.
13. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „*s. ř. s.*“), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
14. K jednání konanému dne 20. 6. 2023 se žalobkyně, která požadovala, aby soud jednání nařídil, nedostavila, doručení k němu měla řádně a včas vykázané. Tato skutečnost nebránila tomu, aby se soudní jednání i bez přítomnosti žalobkyně konalo. Přítomná žalovaná setrvala na své argumentaci, žádný důkaz nenavrhla. Jelikož se žalobkyně k soudu nedostavila, soud vycházel ze žaloby, v ní žalobkyně navrhla provést důkaz správním spisem. Soud k návrhu na takový důkaz uvádí, že správním spisem se dokazování neprovádí, nýbrž soud z něj při přezkumu napadeného rozhodnutí

vychází. Při jednání o žalobě ve správním soudnictví totiž obsah správního spisu (tj. všechny jeho součásti) není považován bez dalšího za důkaz. Vyplývá to ze samotné podstaty řízení ve správním soudnictví, které je přezkumným řízením správního řízení, a správní spis je obrazem a výsledkem tohoto řízení. Dokládá skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009 č. j. 9 Afs 8/2008-117). Žalobkyně dále navrhla v žalobě, aby soud provedl výslech účastníků řízení. Soud takovýto nekonkrétní návrh zamítl pro nadbytečnost, jelikož písemné podklady uvedené ve správním spisu dostatečně osvědčují průběh provedené kontroly.

15. Soud provedl důkaz třemi rozhodnutími, která si předem vyžádal od žalované, jež nebyla součástí správního spisu. Jedná se o: 1) Příkaz na místě České obchodní inspekce, Inspektorát Královéhradecký a Pardubický, ze dne 24. 5. 2017, č. j. 27/0525/17, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1 000 Kč za to, že řádně neinformovala spotřebitele o rozsahu, podmínkách a způsobu uplatnění práva z vadného plnění (reklamace) podle protokolu o kontrole identifikační číslo 271705240016301; pokuta byla uhrazena namísto, 2) Rozhodnutí České obchodní inspekce, Inspektorát pro Plzeňský a Karlovarský kraj, ze dne 27. 6. 2017, č. j. ČOI 89851/17/2200 s doložkou právní moci dne 4. 7. 2017, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 2 000 Kč za to, že při nabízení a prodeji výrobků užíla nekalých obchodních praktik, a to klamavou praktiku, kdy ve Vinotéce Vinofol v Chebu užíla nepravdivý údaj deklarované slevě na dva druhy prodáváných lahvových vín, které jsou v rozhodnutí konkretizované, 3) Rozhodnutí České obchodní inspekce, ústředního inspektorátu ze dne 19. 11. 2019 č. j. ČOI 147946/19/O100 s doložkou právní moci dne 21. 11. 2019, jímž žalobkyni byla potvrzena pokuta ve výši 7000 Kč uložená Českou obchodní inspekcí, Inspektorátem Královéhradecký a Pardubický, za to, že ve Vinotéce Rychnov, na dotaz kontrolujícího inspektora v postavení spotřebitele, jaká je doba odpovědnosti za vady u zakoupeného výrobku (otvírák na víno), pokladní odpověděla, že žádná. Hodnocení zmiňovaných tří rozhodnutí je uvedeno pod bodem 33. tohoto rozsudku.
16. Soud posoudil věc následovně.
17. *V prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá, že napadené rozhodnutí je nezákonné a nepřezkoumatelné, neboť jeho podkladem byl protokol o kontrole, který byl vydán v rozporu se zákonem. Namítaný rozpor spatřuje žalobkyně předně ve skutečnosti, že jí jako kontrolované osobě nebylo oznámeno zahájení kontroly.
18. Úvodem vypořádání žalobních bodů soud připomíná, že nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívá podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008 č. j. 3 As 51/2007-84). Za nesrozumitelnost rozhodnutí soudy považují například případy, kdy odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003 č. j. 7 A 547/2002-24); pro rozpor výroku s odůvodněním (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003 č. j. 2 Ads 33/2003-78) či pro výrok, který nemá oporu v zákoně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003 č. j. 7 A 181/2000-29), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění, protože není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č. j. 6 A 63/93-22).
19. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže z jeho odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které

bylo vydáno (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008 č. j. 7 Afs 212/2006-76). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.

20. Soud dodává, že s ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení je nutné rozhodnutí Inspektorátu i rozhodnutí žalované posuzovat jako celek; případné vady odůvodnění rozhodnutí Inspektorátu tak mohla zhojit žalovaná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013 č. j. 6 Ads 134/2012-47). Soud rovněž uvádí, že zrušení správního rozhodnutí výlučně pro nepřezkoumatelnost vylučuje možnost věcného posouzení žalobních bodů, tím pádem se prodlužuje celková délka sporu, což neprospívá ani účastníkům řízení, ani správním orgánům. Námitku nepřezkoumatelnosti je tedy nutné hodnotit i ve vztahu k hospodárné a k racionální aplikaci práva.
21. Napadená rozhodnutí posoudil soud optikou výše uvedené judikatury a dospěl k závěru, že rozhodnutí nepřezkoumatelná nejsou. Z jejich odůvodnění je dostatečně zřejmé, z jakého skutkového stavu správní orgány vyšly, jak vyhodnotily pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudily. Rozhodnutí jsou řádně odůvodněna a jsou plně srozumitelná.
22. Soud neshledal napadená rozhodnutí nepřezkoumatelná ani pro žalobkyni tvrzený nedostatek důvodů, že argumentace žalované je účelová, nedostatečná a nepřesvědčivá a vzájemně rozporná. Žalobkyně na podporu těchto svých obecných tvrzení neuvedla žádné konkrétní skutečnosti, v nichž by nesrozumitelnost, účelovost, nepřesvědčivost a nedostatečnost měla spočívat. Omezila se toliko na obecné konstatování uvedených vad rozhodnutí, aniž by uvedla, jaké konkrétní aspekty považuje za základ jí tvrzené námitky. Konkrétní důvody nepřezkoumatelnosti žalobkyně uplatnila až v rámci jednotlivých žalobních bodů, s nimiž se soud vypořádá níže.
23. Podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu *kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba.*
24. Podle § 5 odst. 3 kontrolního řádu *je-li kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně.*
25. Jak vyplývá z protokolu o kontrole, předmětná kontrola u žalobkyně byla zahájena kontrolním nákupem jako prvním z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, jak má na mysli § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu. Skutečnost, že kontrola byla zahájena bez vědomí žalobkyně, nemá za následek její nezákonnost, neboť kontrolní řád tento způsob zahájení kontroly v § 5 odst. 3 předpokládá tím, že stanoví, že pokud je kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně. Tato skutečnost v posuzované věci byla splněna doručením oznámení o kontrole dne 27. 11. 2019 do datové schránky žalobkyně. Doručení oznámení o kontrole přitom žalobkyně v podané žalobě nikterak nespornuje, naopak výslovně uvádí, že jí bylo oznámení o kontrole do datové schránky doručeno. Namítá však, že listinou doručitou do datové schránky dne 27. 11. 2019 byla informována o kontrole již provedené, nikoliv o zahájení kontroly. K této námitce soud uvádí, že postup zahájení kontroly podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu má své opodstatnění v případech, kdy by předchozí oznámení kontroly, a to jak doručením oznámení, tak i bezprostředně před jejím provedením, bylo způsobilé ohrozit efektivní dosažení účelu kontroly. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 8. 2005 č. j. 2 As 43/2004-51, konstatoval, že „*skutečná kontrola má totiž význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. Trvání na osobní účasti kontrolované osoby ve všech případech by proto mohlo vést k tomu, že by prováděná kontrola nesplnila svoji zamýšlenou funkci.*“ Žalovanou zvolený způsob zahájení kontroly podle § 5

odst. 2 písm. c) kontrolního řádu lze považovat za opodstatněný, neboť předchozí vyrozumění žalobkyně by bylo způsobilé ohrozit dosažení účelu kontroly. Jejím smyslem bylo ověřit, zda žalobkyně za standardních podmínek dodržuje povinnosti stanovené zákonem o ochraně zdraví. V tomto ohledu nedošlo ze strany Inspektorátu k pochybení. Kontrola byla zahájena provedením kontrolního nákupu tzv. přizvanou osobou, což je v souladu se zákonem. Žalobkyně byla následně v souladu s § 5 odst. 3 kontrolního řádu o kontrole informována, bylo jí doručeno oznámení a kontrole spolu s protokolem o kontrole, a to dne 27. 11. 2019, tedy čtvrtý den po provedení kontroly v provozovně dne 23. 11. 2019. Žalobkyně tudíž mohla na provedení kontroly bezprostředně reagovat. Ze správního spisu však nevyplývá, že by tak žalobkyně učinila, což žalobkyně ani netvrdí.

26. Důvodná není ani námitka žalobkyně, že jí spolu s oznámením o kontrole a protokolem o kontrole nebylo zasláno pověření přizvané osoby a pověření kontrolních pracovníků, kteří kontrolu provedli. V daném případě byla kontrola zahájena postupem podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu provedením kontrolního nákupu jako prvním z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly. Soud ověřil, že podle protokolu o kontrole se bezprostředně po provedení kontrolního nákupu inspektoři prokázali služebními průkazy a prodavače jako povinné osobě přítomné kontrole bylo předloženo též pověření ke kontrole přizvané nezletilé osoby. Protokol o kontrole prodavačka na každé straně podepsala a skutečnosti v něm, resp. oprávnění kontrolujících k výkonu předmětné kontroly na místě nespороvala. Žalobkyně podle spisového materiálu neuplatnila proti kontrolnímu zjištění námitky. O možnosti je uplatnit byla i řádně poučena. Skutečnost, že pověření kontrolujících inspektorů a přizvané nezletilé osoby nebyla následně zaslána žalobkyni spolu s oznámením o kontrole, není důvodem nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Podle § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu kontrolující předloží pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě bezprostředně po provedení prvního kontrolního úkonu, jímž je kontrola zahájena. Tato povinnost byla splněna předložením pověření prodavače jako povinné osobě přítomné kontrole. Žalobkyně přitom předložení předmětných pověření povinné osobě nikterak nespороuje. Předložení pověření ke kontrole bylo úkonem rozhodným pro prokázání oprávnění kontrolujících osob činit vůči osobě přítomné na místě kontroly kontrolní činnost. Nebylo nutné, aby je následně kontrolní orgán zaslal žalobkyni.
27. Stejně tak není důvodem nezákonnosti napadeného rozhodnutí tvrzení žalobkyně, že prodavače nebyl předložen žádný doklad, jímž by byla ověřena totožnost a věk přizvané osoby. Jak soud uvedl již výše, z protokolu o kontrole jasně vyplývá, že prodavače bylo předloženo pověření přizvané osoby, jímž se přizvaná osoba prokázala v souladu s kontrolním řádem, přičemž oprávnění této osoby ke kontrole nebylo nikterak ze strany prodavačky jako povinné osoby přítomné kontrole sporováno. Prodavačka protokol o kontrole bez výhrad na každé straně podepsala, proti jeho obsahu nebrojila a následně ani žalobkyně nepodala v tomto ohledu proti protokolu námitky.
28. Totožné námitky jako nyní v soudním řízení uplatnila žalobkyně i v rámci odvolacího řízení před žalovanou. Žalovaná reagovala na dotčenou skupinu námitek na straně 4 napadeného rozhodnutí. Vyjádřila se zde také k prokázání oprávnění ke kontrole, když uvedla: „*Inspektoři České obchodní inspekce se v případě kontroly prokazují služebními průkazy, jak tomu bylo i v tomto případě. Pokud jde o přizvanou nezletilou osobu, tato se prokázala písemným pověřením ke kontrole v souladu s ust. § 4 odst. 2 písm. b) kontrolního řádu. Kontrolní orgán není povinen zasílat kontrolované osobě příslušná pověření ke kontrole, pověření slouží k prokázání skutečnosti, že se jedná o osobu, která je oprávněna vystupovat za kontrolní orgán v případě prováděné kontroly.*“ Takové odůvodnění považuje soud ve smyslu shora připomenuté judikatury za dostatečné. Žalovaná nemusela reagovat na každý dílčí argument, podstatné je, aby postihla všechny stěžejní námitky. Žalovaná se vypořádala se smyslem uplatněné odvolací argumentace, když konstatovala, že přizvaná osoba se prokázala při kontrole v souladu s § 4 odst. 2 písm. b) kontrolního řádu a že kontrolní orgán není povinen zasílat kontrolované osobě pověření ke kontrole. Takové odůvodnění žalované shledal soud srozumitelné. Žalovaná na straně 4 napadeného rozhodnutí uvedla, že podle § 5 odst. 3 kontrolního řádu je-li kontrola zahájena podle

odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně, podle § 12 odst. 3 kontrolního řádu doručí kontrolní orgán kontrolované osobě stejnopis protokolu o kontrole, kontrolní orgán však není povinen zasílat kontrolované osobě příslušná pověření ke kontrole. Napadené rozhodnutí není v tomto ohledu nepřezkoumatelné. První žalobní bod neshledal soud důvodným.

29. *V druhém žalobním bodu* žalobkyně brojí proti uložené sankci, namítá její nezákonnost a nepřezkoumatelnost. Předně žalobkyně argumentuje tím, že postup správního orgánu ohledně uložené pokuty je v rozporu s legitimním očekáváním.
30. Zásada předvídatelnosti neboli legitimního očekávání je jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů. Je zakotvena v § 2 odst. 4 správního řádu a spočívá v požadavku řešení skutkově shodných nebo podobných případů tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly. Podle žalobkyně byla popsána zásada ve věci porušena. Žalobkyně již ale neuvádí, ve vztahu k jakému konkrétnímu případu byla zásada porušena. Žalobkyně v podané žalobě nikterak blíže nespecifikovala žádné rozhodnutí, jímž mělo být rozhodnuto ve skutkově obdobné věci odchylně, takové rozhodnutí k žalobě, ani později soudu nedoložila. Není přitom úlohou soudu dohlédávat skutečnosti na podporu žalobních tvrzení, takový postup, kdy by se soud de facto stavěl do pozice obhájce té které strany, by byl v rozporu s dispoziční zásadou ovládající soudní řízení správní a zasahoval by do rovného postavení účastníků řízení. Soud je povinen vypořádat jednotlivé žalobní body, aby nezatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, nemůže však suplovat procesní aktivitu stran. Je povinností žalobkyně v souvislosti se vznesenými námitkami a na jejich podporu uvádět konkrétní skutkové děje a ty doložit.
31. Žalobkyně dále namítá, že výše pokuty je nepřezkoumatelná, neadekvátní deliktu a v rozporu s principem spravedlnosti, že se správní orgán nedostatečně a nepřezkoumatelným způsobem vypořádal se zákonnými kritérii pro uložení pokuty a překročil zákonné meze volného uvážení, když hodnocení kritérií postrádá logiku ve vztahu k výši pokuty.
32. Podle § 36 odst. 10 písm. e) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek *za přestupek lze uložit pokutu do 1 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. c), l) nebo r).*
33. V daném případě byla uložena pokuta ve výši 15 000 Kč, tedy ve výši výrazně nižší, než kolik činí horní hranice sazby (výše uložené pokuty dosahuje 1,5 % horní hranice sazby). Výše uložené pokuty přitom byla přiléhavě zdůvodněna. Z odůvodnění rozhodnutí je zřejmé, že správní orgány přihlíděly ke všem relevantním hlediskům, jako je význam zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen, způsobený následek, jakož i přitěžující a polehčující okolnosti. Správní orgány zohlednily, že přestupkem byl porušen zájem společnosti na dostupnosti alkoholu mladistvým osobám, kdy smyslem zákazu je prevence vzniku závislosti právě u této ohrožené kategorie osob, rovněž zohlednily skutečnost, že se žalobkyně již v minulosti dopustila přestupků v dozorové pravomoci žalované. Ze tří rozhodnutí ve věci žalobkyně, jimiž byl proveden důkaz v soudním řízení, vyplývá, že žalobkyně za jednání obdobného charakteru již v minulosti byla opakovaně pravomocně sankcionována. Je proto zřejmá recidiva přestupkového jednání žalobkyně, jak Inspektorát příhodně konstatoval na str. 4 rozhodnutí a žalovaný na str. 5 napadeného rozhodnutí, k této skutečnosti oba správní orgány přihlíděly při ukládání výše pokuty.
34. Správní orgány vzaly v potaz též způsob spáchání přestupku, jakož i obsah alkoholu v nápoji a zakoupené množství. Soud má za to, že hodnocení kritérií, které učinila žalovaná při určení výše pokuty, bylo provedeno v zákonných mezích a po věcné stránce mu nelze vytknout nedostatek logických úvah ani zneužití diskrečního práva. Podle soudu výše, v níž byla pokuta uložena, nevybočuje z mezí stanovených zákonem, je přiměřená okolnostem případu a je způsobilá splnit svůj účel. Námitky žalobkyně, že výše pokuty je nepřezkoumatelná, zcela neadekvátní deliktu a v rozporu s principem spravedlnosti, že se správní orgán nedostatečně a nepřezkoumatelným způsobem vypořádal se zákonnými kritérii pro uložení pokuty, že překročil zákonné meze volného uvážení a že nebyla vypořádána všechna kritéria pro ukládání pokut, považuje soud za nedůvodné. Žalobkyně se ostatně v podané žalobě omezila toliko na obecné konstatování o nevypořádání se se všemi rozhodnými kritérii, aniž by uvedla, ke kterým konkrétním skutečnostem podle ní správní

orgány nepřihlédly. Soud shledal, že správní orgány výši uložené pokuty odůvodnily zcela dostatečně, přihlédly k rozhodným kritériím ve smyslu přestupkového zákona, žalovaná v napadeném rozhodnutí reagovala na argumentaci žalobkyně uplatněnou v odvolání, konkrétně se s ní vypořádala na stranách 4 - 5 napadeného rozhodnutí. Soud tak ani v tomto ohledu neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné či nezákonné.

35. Na základě uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
36. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měla plný úspěch žalovaná, avšak žalované v řízení žádné náklady nad rámec jejich běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 20. června 2023

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu