



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců Mgr. Jarmily Úředníčkové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D. v právní věci žalobce **České pošty, s.p.**, se sídlem Praha 1, Politických vězňů 909/4, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem Ostrava, 28. října 117, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22.4.2014 č.j. MSK 42464/2014, ve věci správního deliktu,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22.4.2014 č.j. MSK 42464/2014 se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3.000,- Kč do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobce se žalobou podanou v zákonné lhůtě dne 23.6.2014 domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Karviné ze dne 26.2.2014 č.j. MMK/033913/2014 a rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 26.2.2014 bylo potvrzeno.

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla podle § 58 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů uložena pokuta ve výši 5.000,- Kč, a to za správní delikt, kterého se měl žalobce dopustit porušením povinnosti stanovené právním předpisem obce, a to čl. 8 odst. 8.3 Nařízení, kterým se vydává Tržní řád č. 8/2010, ve znění pozdějších předpisů, když prostřednictvím poštovního doručovatele Viktora Veselého na území města Karviná, v přesně nezjištěný den v měsíci červenci 2013 na adrese tř. 17. listopadu 2353 v Karviné-Mizerově, nabízel Milanu Páťalovi smlouvy svých aliančních partnerů (úrazové pojištění), čímž provozoval podomní prodej (prodej mimo provozovnu určenou k tomu účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona, provozovaný formou pochůzky - obchůzky, při němž je potencionální uživatel zboží nebo služeb bez předchozí objednávky vyhledán prodejcem z okruhu osob mimo veřejně přístupná místa zejména obcházením jednotlivých domů, bytů, apod.), který je na území města Karviné zakázán.

Žalobce namítal, že žalovaný nebyl věcně příslušný k řízení a vydání rozhodnutí, a to s ohledem na skutečnost, že jednání, kterým mělo dle tvrzení správního orgánu dojít k naplnění skutkové podstaty správního deliktu, není jednáním, na které by dopadala regulace živnostenského zákona, ale jde o podnikání dle zvláštního právního předpisu. Žalobce vznesl tuto námitku již v rámci řízení před správním orgánem I. stupně. Správní orgán učinil závěr, že činnost pojišťovacích zprostředkovatelů není živnost, ale že v živnostenském zákoně v ust. § 18 není řečeno, že města jsou zmocněna vydat tržní řád, kterým se musí řídit pouze „živnostníci“ a že tržním řádem by se měli tudíž řídit všichni, i „neživnostníci“, v daném případě i žalobce. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí k uvedené námitce konstatoval toliko to, že tržním řádem vydaným na základě živnostenského zákona se zakazuje činnost podle nařízení, tou je podomní prodej a že z hlediska tržního řádu není relevantní skutečnost, kdo podomní prodej provádí nebo co při něm nabízí. Dle žalobce žalovaný tak zcela ignoruje platnou právní úpravu, která mu jednoznačně dává pouze možnost regulace živnostenského podnikání a přivlastňuje si více pravomocí, než kolik mu jich dává zákon. Žalobce dále citoval § 1, § 3 živnostenského zákona, z nichž dle jeho názoru plyne, že i případná regulace služeb formou tržního řádu obce podle § 18 živnostenského zákona musí být v mezích tohoto zákona v jeho úvodních ustanoveních, a s ohledem na to nemůže tedy upravovat činnosti, které živností nejsou, jako např. zmíněnou činnost bank, pojišťoven či právě pojišťovacích zprostředkovatelů. Žalobce poznamenal, že v dané věci měla být skutková podstata naplněna nabízením „smlouvy aliančního partnera (úrazové pojištění)“. Tuto činnost žalobce neprovádí v rámci živnostenského podnikání, ale jde o činnost vázaného pojišťovacího zprostředkovatele podle zákona č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí. Oprávnění k této činnosti žalobce získal na základě registrace u ČNB a na základě této skutečnosti je zapsán v seznamu vázaných pojišťovacích zprostředkovatelů vedeném ČNB. Na činnost žalobce jako vázaného pojišťovacího zprostředkovatele není tedy možné vztáhnout regulaci prováděnou obcí tržním řádem na základě živnostenského zákona, neboť tato činnost není živnostenským podnikáním.

Dále žalobce namítal, že skutek, který je předmětem řízení, byl neurčitě vymezen. Zprvu v příkaze ze dne 7.10.2013 a následně i v předvoláních k jednání byl

skutek vymezen formulací „opakovaně, naposledy dne 26.7.2013...nabízela a uzavírala smlouvy“, což rozhodně nelze považovat za určité vymezení přestupkového jednání, následně pak v rozhodnutí ze dne 9.12.2013 a v rozhodnutí ze dne 26.2.2014 napadeném odvoláním byl skutek vymezen slovy „přesně nezjištěný den v měsíci červenci 2013“, což je rovněž neurčité vymezení skutku. V rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které bylo napadeno odvoláním, byl pak skutek nově vymezen slovy „nezjištěný den v měsíci červenci 2013 nabízela smlouvy“. Žalobce tak byl postihován za skutek, který nebyl předmětem zahájeného řízení. Navíc za jednání, které správní orgán tvrdí ve větším rozsahu, než bylo v rámci dokazování prokázáno. Skutek, ke kterému mělo dojít, je mj. správním orgánem definován slovy „...Česká pošta s.p. nabízela a uzavírala smlouvy...“, přičemž z celého spisového materiálu ovšem nplyne, že by docházelo k jednání, pro jehož označení by bylo možno použít množné číslo. Žalovaný se s těmito námitkami v napadeném rozhodnutí prakticky vůbec nevypořádal.

Dále žalobce namítal nesprávné hodnocení důkazů, které byly v řízení provedeny, konkrétně výpovědi svědků Holúbka, svědka Veselého a svědka Pátala. Žalovaný se nedostatečně vypořádal s námitkou žalobce, která se vztahovala k výpovědi svědka Holúbka, že e-mail napsal 26.7.2013 a pojistku synovi pan Veselý nabídl asi 14 dnů max. měsíc před tímto datem a dále k výpovědi svědka Pátala, který vypověděl „bylo to asi letos...bylo to pár měsíců zpátky, asi v létě“. Skutek, o který se jedná, měl být přesně vymezen, a to s ohledem na skutečnost, že stanovení přesného data může mít vliv na posouzení toho, zda uvedenou činnost pan Veselý prováděl jako zaměstnanec žalobce v rámci plnění svých pracovních povinností nebo nad tento rámec jako svou soukromou aktivitu, neboť v letních měsících roku 2013 byl mj. v pracovní neschopnosti. Žalovaný se nevypořádal ani s rozporu mezi podáním pana Holúbka ze dne 26.7.2013 a jeho výpovědí před správním orgánem, které si odporují a z nichž je zřejmé, že tato osoba je nedůvěryhodným svědkem.

Žalobce rovněž namítal, že pokuta uložená mu částkou 5.000,- Kč je nepřiměřeně vysoká, a to především s ohledem na to, že se z jeho strany jedná o ojedinělý případ excesu zaměstnance, kterému žalobce nemůže při sebelepší snaze zabránit. Žalovaný se s uvedenou námitkou nijak nevypořádal a omezil se pouze na závěr, že pokuta je adekvátní.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. K námitce, že nebyl věcně příslušný k řízení a k vydání rozhodnutí, uvedl, že nelze rozlišovat, které zboží a služby se mohou při podomním prodeji nabízet a které nikoliv, jelikož tržní řád vyloučil jakýkoliv podomní prodej. Vyslovil názor, že by bylo velice matoucí pro spotřebitele, který si je vědom plošného zákazu podomního prodeje na území města, aby mu nemohly být nabízeny jen určité produkty od určitých osob, ale na druhou stranu by jiné produkty od dalších osob nabízeny býti mohly. Skutečnost, kdo podomní prodej provádí nebo co při něm nabízí, není z hlediska tržního řádu relevantní. Tržním řádem je zakázán podomní prodej jako činnost. Není tedy podstatné, zda prodejce živnostníkem je či není. Podstatné je, že docházelo k podomnímu prodeji, což ve svém důsledku ani žalobce nezpochybňuje. Pokud by došlo k aplikaci žalobcova výkladu o nemožnosti použití ustanovení o podomním prodeji na jeho činnost, poskytovalo by mu to neoprávněnou výhodu nad ostatními podnikateli, kterým by byl podomní prodej zakázán. Ve svém důsledku by žalobcův výklad zákona znamenal, že všichni, kteří jsou uvedeni v § 3 zákona o živnostenském

podnikání, by mohli provozovat podomní prodej neomezeně, což jistě nebylo smyslem úpravy § 18 zákona o živnostenském podnikání. Jiná situace by nastala, kdyby žalobcem uváděný zákon č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí, ve znění pozdějších předpisů, dával také možnost úpravy podomního prodeje. Poté by případné porušení povinností řešila Česká národní banka. V daném zákoně však takováto úprava není a nelze tedy dovodit, že je podomní prodej někomu povolen a někomu zakázán.

Žalovaný se neztotožnil ani s námitkou žalobce, že skutek byl neurčitě vymezen. Časově je skutek ohraničen jedním měsícem, jelikož takové určení bylo možné prokázat z výpovědi svědků Viktora Veselého, Milana Pátála a Milana Holúbka. K překročení rozsahu skutku, pro který bylo řízení zahájeno, žalovaný uvedl, že není možné požadovat po správním orgánu, aby přesně skutek vymezil již v oznámení o zahájení řízení. Dle žalovaného nikterak nedošlo k rozšíření předmětu řízení, neboť v oznámení o zahájení řízení bylo uvedeno „opakovaně, naposledy dne 26.7.2013“. Došlo tedy spíše k zúžení rozsahu skutku. V průběhu řízení pak bylo zjištěno, že část jednání, na které si Milan Holúbek stěžoval, bylo prováděno ještě před účinností předmětného tržního řádu. Z uvedeného důvodu poté došlo ke konkretizaci skutku. Ve výroku rozhodnutí není ani uvedeno, že by žalobce nabízel a uzavíral smlouvy. Dle žalovaného ve výroku rozhodnutí je uvedeno, že žalobce nabízel uzavření smlouvy Milanu Pátálovi. V odůvodnění rozhodnutí již správní orgán I. stupně uvedl, že k jednání nedocházelo opakovaně, žalobce je tedy postihován pouze za jednání uvedené ve výroku a odůvodnění rozhodnutí. Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou žalobce ohledně nesprávného hodnocení důkazů. Uvedl, že konkrétní datum jednání se zjistit nepodařilo, ale z výpovědi svědků lze časové ohraničení dovodit, zejména pak z výpovědi svědka Veselého, který uvedl, že pojištění panu Pátálovi nabízel v červenci roku 2013. Pan Holúbek stížnost napsal 26.7.2014 a u ústního jednání uvedl, že k nabídce produktů došlo 14 dnů max. měsíc před tímto datem, tedy i z jeho výpovědi a dále z výpovědi svědka Pátála, který vypověděl, že jednání poštovního doručovatele oznámil otci Milanu Holúbkovi téhož dne, kdy k jednání došlo, lze dovodit, že k jednání došlo pravděpodobně v měsíci červenci roku 2013.

Žalovaný se neztotožnil ani s námitkou žalobce, že pokuta je nepřiměřená. Poznamenal, že pokuta mohla být uložena až do výše 200.000,- Kč. Pokuta uložená částkou 5.000,- Kč se pohybuje při samé dolní hranici. Správní orgán také dostatečně odůvodnil, proč uložil sankci v této výši.

O žalobě krajský soud rozhodl bez jednání v souladu s ust. § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.s.), neboť účastníci řízení s tímto postupem souhlasili.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů), a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Ze správních spisů bylo zjištěno, že rozhodnutím Magistrátu města Karviné ze dne 26.2.2014 byla žalobci podle § 58 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve

znění pozdějších předpisů uložena pokuta ve výši 5.000,- Kč za správní delikt podle § 58 odst. 4 zákona o obcích porušením povinnosti stanovené právním předpisem obce, a to čl. 8 odst. 8.3 Nařízení, kterým se vydává Tržní řád č. 8/2010, ve znění pozdějších předpisů, když prostřednictvím poštovního doručovatele Viktora Veselého na území města Karviná, přesně nezjištěný den v měsíci červenci 2013, na adrese tř. 17. listopadu 2353 v Karviné-Mizerově, nabízel Milanu Pátalovi smlouvy svých aliančních partnerů (úrazové připojištění), čímž provozoval podomní prodej (prodej mimo provozovnu, určenou k tomu účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona, provozovaný formou pochůzky – obchůzky, při němž je potencionální uživatel zboží nebo služeb bez předchozí objednávky vyhledán prodejcem z okruhu osob mimo veřejně přístupná místa, zejména obcházením jednotlivých domů, bytů, apod.), který je na území města Karviné zakázán. Dále byla žalobci uložena povinnost zaplatit náklady řízení spojené s projednáním správního deliktu ve výši 1.000,- Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 22.4.2014 č.j. MSK 42464/2014, odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Stěžejní odvolací námitku žalobce, že v konkrétním případě byla skutková podstata naplněna nabízením smlouvy aliančního partnera a že tuto činnost žalobce neprovádí v rámci živnostenského podnikání, ale jde o činnost vázaného pojišťovacího zprostředkovatele podle zákona č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí, a že tudíž není možné na daný případ vztáhnout regulaci tržního řádu, žalovaný neshledal důvodnou. Učinil závěr, že tržním řádem vydaným na základě živnostenského zákona se zakazuje činnost podle nařízení, tou je podomní prodej a že není z hlediska tržního řádu relevantní, kdo podomní prodej provádí nebo co při něm nabízí. Musí se jím tedy řídit i žalobce. Žalovaný dále uvedl, že odkazoval-li žalobce na zákon č. 38/2004 Sb., pak ten upravuje samotné podmínky a zahájení činnosti pojišťovacích zprostředkovatelů a výkon dohledu nad nimi, což však nezahrnuje dohled nad podomním prodejem. Žalovaný uzavřel, že v dané věci je nerozhodné, zda poštovní doručovatel mohl pouze nabízet smlouvy aliančních partnerů nebo je i uzavírat, protože z hlediska pohledu spotřebitele, je daná věc nerozhodná.

Ze spisu dále plyne, že k datu 25.2.2014 byl žalobce registrován u České národní banky jako vázaný pojišťovací zprostředkovatel s datem oprávnění k činnosti 25.7.2005. Oprávnění k uvedené činnosti vzniklo na základě registrace. Žalobce je zapsán v seznamu vázaných pojišťovacích zprostředkovatelů pod č. reg. 021519VPZ.

V čl. 8 bod 8.3 Nařízení 8/2010, kterým se vydává Tržní řád, je uvedeno, že podomní prodej je na území města Karviné zakázán. Uvedené nařízení bylo Radou města Karviné vydáno podle § 11 odst. 1, § 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů k uplatnění ust. § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

Podle ust. § 58 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, obec může uložit pokutu až do výše 200 000 Kč osobě uvedené v odstavci 1 (právnícké osobě a fyzické osobě, která je podnikatelem), která porušila povinnost stanovenou právním předpisem obce.

Podle ust. § 3 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, ve znění k datu vydání napadeného rozhodnutí, tj. ve znění do 31.12.2014, živností dále není:

- a) činnost bank, poskytování platebních služeb, vydávání elektronických peněz, provozování platebních systémů s neodvolatelností zúčtování, směnářská činnost, činnost pojišťoven, zajišťoven, pojišťovacích zprostředkovatelů a samostatných likvidátorů pojistných událostí a odpovědných pojistných matematiků, penzijních fondů, penzijních společností, spořitelních a úvěrních družstev, komoditních burz, organizátorů regulovaných trhů, obchodníků s cennými papíry a jejich vázaných zástupců a činnost osob zabývajících se obhospodařováním nebo administrací investičního fondu anebo zahraničního investičního fondu a činnosti osob provádějících vypořádání obchodů s cennými papíry, činnosti osob provádějících přijímání a předávání pokynů nebo investičního poradenství týkající se investičních nástrojů za podmínek stanovených zvláštním zákonem a jejich vázaných zástupců, činnost ratingových agentur.

Podle ust. § 18 odst. 1 věty první živnostenského zákona, obec může v přenesené působnosti vydat tržní řád formou nařízení obce.

Podle ust. § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí a o změně živnostenského zákona, ve znění zákona č. 261/2014 Sb., zprostředkovatelskou činnost v pojišťovnictví může za podmínek stanovených tímto zákonem provozovat na území České republiky právnická nebo fyzická osoba jako vázaný pojišťovací zprostředkovatel.

Podle ust. § 5 odst. 4 zákona č. 38/2004 Sb., ve znění zákona č. 261/2014 Sb., vázaný pojišťovací zprostředkovatel musí být zapsán do registru, splňovat podmínky důvěryhodnosti a podmínky stanovené tímto zákonem pro základní kvalifikační stupeň odborné způsobilosti.

Krajský soud předně konstatuje, že výše citovaný § 18 odst. 3 živnostenského zákona obsahuje zmocnění obce stanovit svým nařízením v přenesené působnosti zákaz některých druhů prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděných mimo provozovnu v obci nebo její části – např. zákaz podomního a pochůzkového prodeje. Činnost žalobce, kterou správní orgány podřadily pod skutkovou podstatu správního deliktu podle § 58 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, tj. v daném případě činnost zaměstnance žalobce, který měl v přesně nezjištěný den v měsíci červenci 2013 v Karviné-Mizerově na adrese tř. 17. listopadu 2353 nabízet Milanu Páťalovi smlouvy svých aliančních partnerů (úrazové pojištění), čímž měl provozovat podomní prodej, byla činností žalobce, jakožto vázaného pojišťovacího zprostředkovatele dle § 4, § 5 zákona č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech samostatných událostí, ve znění zákona č. 261/2014 Sb., na kterou ovšem živnostenský zákon nedopadá, jak výslovně plyne z § 3 odst. 3 živnostenského zákona. V něm je uvedeno, že činnost pojišťovacích zprostředkovatelů živností není. Z uvedeného pak plyne závěr krajského soudu, že správní orgány nesprávně podřadily předmětné jednání (činnost) pod skutkovou podstatu správního deliktu podle § 58 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. K porušení právního předpisu obce totiž

nedošlo v souvislosti s výkonem činnosti podle živnostenského zákona. Vzhledem k výše vyslovenému právnímu názoru krajského soudu nebylo třeba se k důvodnosti ostatních žalobních námitek, které se týkaly určitosti skutku, hodnocení důkazů a stanovené sankce pro nadbytečnost vyjadřovat.

Za tohoto stavu krajský soud z důvodu nesprávného právního posouzení věci správními orgány pro nezákonnost zrušil rozhodnutí žalovaného dle § 78 odst. 1 s.ř.s., zákona č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů a podle § 78 odst. 4 s.ř.s. věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. soud uložil žalovanému povinnost zaplatit procesně úspěšnému žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3.000,- Kč představující náklady na úhradu soudního poplatku za podanou žalobou, a to do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě do dvou týdnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Brno, Moravské náměstí č. 6.

O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s.

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.

V Ostravě dne 26.5.2016

Za správnost vyhotovení:
Bc. Marcela Pudichová

Mgr. Jiří Gottwald, v. r.
předseda senátu