



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce: **M. B.**, zastoupeného JUDr. Alešem Gotmanovem, advokátem se sídlem Praha 10, Korunní 774/87, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 8 Ca 249/2003 - 28 ze dne 11. 11. 2004,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

1. Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se včas podanou kasační stížností domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze. Tímto rozsudkem byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného č. j. ZIV/98148/106/2003/B/Kou ze dne 19. 8. 2003, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí živnostenského odboru Úřadu městské části Praha 1 (dále jen „živnostenský úřad“) č. j. ŽIO/K/3733/2002/Bur ze dne 5. 5. 2003 a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

I. Průběh správního řízení

2. Shora označeným rozhodnutím živnostenského úřadu byla stěžovateli podle § 65 odst.1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále též „živnostenský zákon“) uložena pokuta ve výši 20 000 Kč, a to za jednání, kterým porušil čl. 1a odst. 1 vyhlášky hlavního města Prahy č. 27/1998 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává tržní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „tržní řád“), a to tím,

že prodával zboží, konkrétně koláče, sladké a slané pečivo, pizzu či párek v rohlíku, formou pultového prodeje z mobilního zařízení v J. u. P. 1 na parkové cestě, tedy na místě, které nelze k prodeji občerstvení využít. Živnostenský úřad přitom odmítl námitku stěžovatele, že má s vlastníkem parcely, na které provozoval uvedený prodej, řádnou nájemní smlouvu s tím, že tento vztah je vztahem soukromoprávním, jenž není předmětem řízení. Stěžovatel tak byl pokutován za prodej sortimentu, který v uvedené lokalitě podle přílohy č. 1 k tržnímu řádu, prodávat nelze. Stěžovatel naopak nebyl pokutován za překročení povoleného rozsahu tržního místa.

3. Stěžovatel proti uvedenému rozhodnutí podal odvolání, které však žalovaný zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Kromě toho, že se ztotožnil se závěry orgánu prvního stupně, žalovaný doplnil, že stěžovatel se porušení právního předpisu dopustil opakovaně, a tudíž vědomě, když byl na své protiprávní jednání opakovaně upozorněn. Sankce, jež byla uložena ve spodní hranici sankčního rozpětí, podle žalovaného plně koresponduje se sankcemi ukládanými v obdobných případech. Jestliže byl stěžovatel sankcionován jiným správním orgánem za to, že svým skutkem porušil rovněž zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pozemních komunikacích“), konkrétně pro užívání místní komunikace bez povolení jejího zvláštního užívání příslušným silničním správním úřadem, jedná se podle žalovaného o jiný správní delikt, resp. o jednočinný souběh dvou různých správních deliktů, pro jejichž řešení jsou věcně příslušné různé správní orgány.

II. Rozsudek Městského soudu v Praze

4. Shora označené rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel správní žalobou, v rámci níž se domáhal zrušení uvedeného rozhodnutí. Městský soud v Praze však námitkám stěžovatele obsaženým v žalobě nepřisvědčil, žalobu jako celek shledal nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), zamítl.
5. Městský soud v Praze měl za prokázané, že místo, na kterém stěžovatel uskutečňoval prodej, se sice nachází na pozemku ve vlastnictví Ř. f. u k. s. J., nicméně tržní řád toto místo definuje konkrétním označením jako „J., na parkové cestě“, neboť se jedná o místo veřejně přístupné. Tržní řád rovněž výslovně stanoví, jaký druh zboží je na tomto místě možno prodávat. Stěžovatel však na tomto místě prodával jiný druh zboží, na což byl písemně opakovaně upozorněn (v zápise z kontroly provedené na místě dne 4. 6. a 6. 6. 2002 a z jednání na živnostenském úřadě dne 10. 6. 2002). Vzhledem k tomu, že od tohoto neoprávněného způsobu výkonu živnostenského podnikání neustoupil, byl k stejnému vyzván na dalším jednání dne 24. 6. 2002. Žalovaný tedy dle soudu nepochybil, jestliže rozhodnutí o uložení pokuty potvrdil. Pokuta byla uložena ve výši odpovídající rozpětí uvedenému v § 65 odst. 1 písm. d) živnostenského zákona a byla řádně odůvodněna. Soud odmítl i námitku týkající se pochybení, spočívajícímu v neupozornění stěžovatele na doplnění spisu o nový důkaz, kterým byla informace o umístění pevného stánku s tiskem o velikosti 5 m² na inkriminovaném tržním místě. Na postupu žalovaného v této dílčí věci neshledal nezákonnost, a to mimojiné též proto, že tato informace svým charakterem nesplňuje náležitosti důkazu vztahujícímu se k postihované činnosti stěžovatele, nýbrž je pouhou informací o současném stavu tržního místa a teoreticky mohla instruovat stěžovatele jednak o zbývajících volných 5 m² tržního místa, jednak o možnostech výběru dalšího tržním řádem povoleného sortimentu. Pokud jde o námitku, že z právního řádu nelze odvodit oprávnění obce, aby určila obecně

závaznou vyhláškou pozemek ve vlastnictví osoby odlišné od obce za tržní místo a určila, co se smí či nesmí na takovém místě prodávat, a to ani na základě § 18 živnostenského řádu, pak stěžovatel podle soudu nemá k této námitce žalobní legitimaci, která náleží výlučně vlastníkovému pozemku.

Kasační stížnost

6. V kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze stěžovatel napadá skutková zjištění a právní závěry, ke kterým uvedený soud ve svém rozhodnutí dospěl. Stěžovatel sice připouští, že prodával zboží, jež je uvedeno v napadeném rozsudku, tvrdí však, že se tak nedělo v místě, které je místem tržním ve smyslu tržního řádu. Dovojuje tedy existenci důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť je přesvědčen, že na jeho jednání nebylo možné tržní řád vůbec aplikovat. Z toho důvodu jeho jednání nebylo možno subsumovat pod skutkovou podstatu správního deliktu ve smyslu § 65 odst. 1 písm. d) živnostenského zákona.
7. Stěžovatel nejprve poukázal na to, že tržní řád rozlišuje dva samostatné pojmy, a to „druh prodeje zboží nebo poskytování služeb“ a „druh zboží nebo poskytovaných služeb“. Zatímco první pojem se vztahuje ke způsobu prodeje, popř. jeho časovým souvislostem, druhý pojem vyjadřuje předmět prodeje. Tyto pojmy jsou vzájemně nezaměnitelným způsobem používány v jednotlivých ustanoveních tržního řádu. Podle stěžovatele je pak třeba vyjít z toho, že tržní řád se nevztahuje na druhy prodeje, které jsou uvedeny v jeho § 5a odst. 1, mj. na prodej v pojízdné prodejně a obdobném zařízení sloužícím k prodeji zboží nebo k poskytování služeb, včetně lodí. Vzhledem k tomu, že správní orgány i Městský soud v Praze měly za prokázané, že stěžovatel prodával své zboží „formou pultového prodeje z mobilního zařízení“, je podle stěžovatele třeba toto zařízení charakterizovat jako zařízení „obdobné pojízdné prodejně“ ve smyslu § 5a odst. 1 tržního řádu. Poukázal na to, že zařízení, které používal ke svému prodeji, se skládalo z mnoha dílčích komponentů, a proto jej nebylo možno podřadit pod kategorii „ruční vozík, kolo apod.“ ve smyslu čl. 1 odst. 8 tržního řádu. Protože se tedy tržní řád na druh prodej zboží, který stěžovatel uskutečňoval, nevztahuje, nemohl se stěžovatel porušení této normy vůbec dopustit, a proto se nemohl ani dopustit správního deliktu ve smyslu § 65 odst. 1 písm. d) živnostenského zákona.
8. Stěžovatel napadá rozsudek Městského soudu v Praze rovněž z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., konkrétně nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Z článků 4 odst. 2, 11 odst. 4 a 41 Listiny základních práv a svobod dovojuje, že vlastnické právo lze omezit jen na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu. Ustanovení § 18 živnostenského zákona, které zmocňuje obec k přijetí tržního řádu ve formě obecně závazného právního předpisu, má povahu originální právní normy, kdežto tržní řád má povahu právní normy delegované. Z uvedeného stěžovatel dovojuje, že pokud se má § 18 živnostenského zákona vztahovat i na určení míst ve vlastnictví jiných subjektů, než obce, měla tato právní norma stanovit též pravidla pro určení náhrady za omezení práva vlastníka nemovitosti. Jestliže totiž uvedené ustanovení umožňuje obci určit jako tržní místa i místa na pozemku ve vlastnictví jiné osoby než obce, jedná se nutně o omezení práva vlastníka. Pokud však uvedené ustanovení žádná pravidla pro přiznání náhrady neobsahuje, pak je třeba zkoumat jeho soulad s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Ani tržní řád neobsahuje pravidla pro určení náhrady za omezení příslušných složek vlastnického práva, ke kterému dochází v případě určení soukromého pozemku jako tržního místa. Z tohoto pohledu je pak třeba nahlížet

těž otázku závaznosti tržního řádu pro stěžovatele, resp. pro vlastníka předmětného pozemku. Z uvedeného stěžovatel dovozuje, že jak § 18 živnostenského zákona, tak tržní řád, jsou v rozporu s Ústavou České republiky. Právní normy, které porušují ústavní principy, nejsou pro adresáta závazné a za jejich porušení nelze adresáta sankcionovat. Nezákonnost napadeného rozsudku tak stěžovatel spatřuje i v tom, že toto rozhodnutí je založeno na obecně závazných právních předpisech, které jsou v rozporu s Ústavou České republiky.

9. Stěžovatel dále uvádí, že v jeho případě je naplněn i důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť při zjišťování skutkové podstaty správní orgán porušil zákon v ustanoveních o správním řízení. Konkrétně namítá, že živnostenský úřad opřel své rozhodnutí o zprávu odboru dopravy a životního prostředí Obvodního úřadu Městské části Praha 1, že pro místo, na kterém stěžovatel umístil své prodejní zařízení, je vydáno rozhodnutí o zvláštním užívání veřejné komunikace. S tímto důkazem nebyl stěžovatel podle svých slov seznámen, a proto se k němu nemohl vyjádřit. Žalovaný se s touto námitkou nevypořádal. Názor Městského soudu v Praze, že uvedený dokument neměl povahu důkazu, když byl pouhou informací o současném stavu inkriminovaného tržního místa, se stěžovatel neztotožňuje. Oba správní orgány totiž své rozhodnutí opřely mimo jiné i o uvedenou zprávu. Za takové situace jim § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“) ukládal dát stěžovateli příležitost seznámit se s takovým podkladem a vyjádřit se rovněž ke způsobu jeho zjištění. Pokud tak správní orgány ve věci rozhodující toto stěžovateli neumožnily, zatížily tím celé správní řízení i pozdější rozhodnutí vadou, která způsobuje jejich nezákonnost.
10. Další stížní námitka směřuje proti nepřiměřenosti výše uložené pokuty a proti skutečnosti, že v napadených správních rozhodnutích není konkrétní výše uložené pokuty řádně zdůvodněna. Stěžovatel je totiž toho názoru, že i kdyby naplnil znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 65 odst. 1 písm. d) živnostenského zákona, uložená pokuta by byla nepřiměřeně vysoká. Správní orgány podle něj nevezaly v úvahu, že tržní řád byl opakovaně novelizován a nikdy nebylo vydáno jeho úplné znění. To u adresátů způsobuje nepřehlednost a malou srozumitelnost. Obsah mnohých pojmů není v tržním řádu dostatečně konkretizován. To dokladuje na pojmu „pojízdná prodejna a obdobné zařízení sloužící k prodeji zboží nebo poskytování služeb“, který je použit v § 5a odst. 1 tržního řádu, a to ve vztahu k čl. 1 odst. 8 téhož předpisu, které ze pojízdné prodejní zařízení považuje „ruční vozík, kolo apod.“. Podle stěžovatele je tak tržní řád natolik neurčitý, že mu bylo znemožněno jednat s dostatečnou jistotou tak, aby uvedené právní normě vyhověl. To mělo být podle jeho přesvědčení zohledněno při určování výše pokuty. Jestliže se tak nestalo a pokud Městský soud v Praze nijak nezdůvodnil výši uložené pokuty, pak rozsudek soudu, jak stěžovatel dovozuje, i z tohoto důvodu trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.
11. Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.
12. Zároveň stěžovatel požádal, aby byl jeho kasační stížnosti přiznán odkladný účinek ve smyslu § 107 ve spojení s § 73 odst. 2 až 4 s. ř. s. Ohledně důvodů žádosti odkázal na ostatní obsah kasační stížnosti.

III. Skutečnosti zjištěné ze správního spisu

13. Z listin, jež jsou založeny ve správním spise, Nejvyšší správní soud zjistil, že živnostenský úřad vykonal ve vztahu ke stěžovateli několik kontrol dodržování tržního řádu. Jak je zachyceno v protokolu o provedené kontrole ze dne 4. 6. 2002 (č. j. ŽIO/F/K/3591/02), živnostenský úřad zjistil, že stěžovatel prodával na parkové cestě v J. u. . v. 1 koláče, sladké a slané pečivo, párek v rohlíku formou prodeje z prodejního pultu a z mobilního vozíku. Stěžovatel se prokázal nájemní smlouvou s vlastníkem pozemku, Ř. f. u k. s.. J. P. – N. m.. Stěžovatel byl upozorněn, že provoz na uvedeném tržním místě je v rozporu s tržním řádem, tj. že tržní místo není uvedeno v příloze této vyhlášky. Stěžovatel se s uvedeným protokolem seznámil, což potvrdil svým podpisem. Podle protokolu z provedené kontroly provedené dne 6. 6. 2002 (č. j. ŽIO/K/3733/02) bylo zjištěno, že uvedené místo je v tržním řádu uvedeno jako tržní místo s rozlohou 10 m². V protokolu, se kterým se stěžovatel seznámil a který podepsal, je konstatováno, že sortiment, který je na uvedeném místě prodáván, nesouhlasí s vymezením v příslušné příloze tržního řádu. Jak dále Nejvyšší správní soud zjistil z protokolu č.j. 1559/02/2 ze dne 10. 6. 2002 o projednání porušení tržního řádu, které se uskutečnilo téhož dne na živnostenském úřadě, byl stěžovatel upozorněn, že tržní místo, které používá k prodeji, nelze využívat k prodeji občerstvení, což vyplývá z přílohy tržního řádu. Zároveň je v uvedeném protokolu, který stěžovatel podepsal, konstatováno, že z jeho strany nebylo předloženo rozhodnutí Odboru dopravy a životního prostředí Praha 1 o povolení zvláštního užívání komunikace na adrese J. u parkové cesty, u k. s. J. Jak dále vyplývá z protokolu z provedené kontroly, která byla u stěžovatele provedena dne 24. 6. 2002 (č. j. ŽIO/F/K/3933/02), stěžovatel i nadále na uvedeném tržním místě prodával občerstvení. Kontrolními orgány byl stěžovatel upozorněn, aby okamžitě ukončil provozování občerstvení a aby dodržoval tržní řád.
14. Nejvyšší správní soud dále ze správního spisu zjistil, že jak živnostenský úřad ve svém prvostupňovém rozhodnutí, tak žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí odkazují na skutečnost, že od odboru dopravy a životního prostředí Úřadu městské části Praha 1 bylo zjištěno, že pro dotyčné tržní místo bylo vydáno tímto odborem rozhodnutí o zvláštním užívání veřejné komunikace pro zábor místa za účelem umístění pevného stánku s tiskem o velikosti 5 m². Jak živnostenský úřad, tak žalovaný však ve svých rozhodnutích uvedly, že nebylo možné zjistit přesnou výměru prodejního zařízení, z něhož stěžovatel uskutečňoval svůj prodej, že tedy nebylo možné zjistit, zda stěžovatel přesahoval svým prodejním zařízením zbývající nevyužitou plochu (5m²) uvedeného tržního místa či nikoli a proto byl stěžovatel sankcionován pouze za prodej sortimentu, který nelze na tomto tržním místě nabízet k prodeji, nikoli však též za překročení rozměru tržního místa.

IV. Relevantní právní úprava

15. Podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona může obec v přenesené působnosti vydat tržní řád formou obecně závazné vyhlášky. Pro nabídku, prodej zboží (dále jen "prodej") a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona tržní řád vymezí: a) místa pro prodej a poskytování služeb, jimiž jsou zejména tržnice a tržiště (dále jen "tržiště"), a jejich rozdělení (např. podle druhu prodáváného zboží nebo poskytované služby), b) stanovení kapacity a přiměřené vybavenosti tržišť, c) dobu prodeje zboží a poskytování služeb na tržišti, d) pravidla pro udržování čistoty a bezpečnosti na tržišti, e) pravidla, která musí dodržet

provozovatel tržiště k zajištění jeho řádného provozu. Podle odstavce 3 téhož ustanovení může obec v obecně závazné vyhlášce vydané podle odstavce 1 stanovit, že se tato vyhláška nevztahuje na některé druhy prodeje zboží a poskytování služeb prováděné mimo provozovnu, a stanovit, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány.

16. Podle § 65 odst. 1 písm. d) živnostenského zákona může živnostenský úřad uložit podnikateli pokutu až do výše 100 000 Kč, jestliže podnikatel porušuje povinnosti stanovené pro provozování živnosti zvláštními právními předpisy.
17. Na základě zmocnění uvedeného v § 18 odst. 1 a 3 živnostenského zákona vydala Rada hlavního města Prahy tržní řád. Podle čl. 1 odst. 1 tržního řádu lze na území hlavního města Prahy mimo provozovnu k tomu účelu určenou kolaudačním rozhodnutím nabízet, prodávat zboží nebo poskytovat služby na místech uvedených v příloze č. 1 k této vyhlášce, nejde-li o druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb, na které se tato vyhláška nevztahuje nebo které jsou zakázány. Podle čl. 1 odst. 4 tržního řádu je tržní místo místem mimo tržnice nebo tržiště, které je alespoň v prodejní době veřejně přístupné a na kterém se na jednom nebo více, zpravidla najatých, prodejních místech, mimo provozovnu k tomu určenou kolaudačním rozhodnutím, prodává zboží a poskytují služby z prodejních zařízení, umístěných na zpevněném povrchu. Prodejní zařízení nesmí žádnou součástí, ať pevnou nebo zavěšenou, přesahovat plochu uvedenou pro tržní místo v příloze č. 1. Podle čl. 1 odst. 8 tržního řádu je trasa pro pojízdný prodej zboží nebo poskytování služeb vymezena názvem ulic, kterými probíhá, nebo míst, která spojuje. Na trase uvedené v příloze č. 1 je možné prodávat zboží nebo poskytovat služby vždy nejvýše z počtu prodejních zařízení (ruční vozíky, kola apod.) stanoveného v této příloze. Podle čl. 1a odst. 1 písm. a) tržního řádu, který upravuje rozdělení míst podle druhu prodávaného zboží a poskytovaných služeb, nesmí být u tržních míst v centrální části města uvedených v příloze č. 2 k tržnímu řádu konkrétní druh zboží nebo poskytované služby uvedený v příloze č. 1 jiný než květiny a doplňkový sortiment, který se ke květinám váže, ovoce, zelenina, upomínkové předměty vztahující se k Praze nebo k České republice s výjimkou textilních, výtvarná díla, pohlednice, plány a mapy města a republiky, knižní průvodce, tisk, jízdenky městské hromadné dopravy, telefonní karty, ceniny, drobné psací potřeby, tabákové výrobky a drobné kuřácké potřeby, občerstvení, vstupenky na kulturní programy a jízdenky na okružní jízdy městem, čištění bot, čištění peří, půjčování nemotorových dopravních prostředků (loděk, kol apod.), fotografické potřeby včetně drobných fotopotřeb, opravy deštníků, broušení nožů a nůžek. Podle čl. 5a odst. 1 téhož předpisu se tržní řád nevztahuje na prodej tam uvedený, mj. na prodej v pojízdné prodejně a obdobném zařízení sloužícím k prodeji zboží nebo k poskytování služeb, včetně lodí. V příloze č. 1 k tržnímu řádu je uvedeno tržní místo, jež je vymezeno adresou „J., na parkové cestě“, jehož velikost je 10 m² a které lze provozovat celoročně. Jako druh prodávaného zboží nebo poskytované služby jsou u tohoto tržního místa uvedeny tisk, jízdenky MHD, telefonní karty, ceniny, drobné psací potřeby, tabákové výrobky, drobné kuřácké potřeby.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

18. Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek Městského soudu v Praze z důvodů, jež stěžovatel uvedl v kasační stížnosti. Ohledně jednotlivých námitek stěžovatele pak usoudil následující.

Námítka rozporu tržního řádu s Listinou základních práv a svobod

19. Námítkou, již stěžovatel uvedl sice na druhém místě, která má však pro posouzení zákonnosti kasační stížností napadeného rozsudku prvotní význam, je namítaný rozpor § 18 živnostenského zákona, a potažmo též tržního řádu samotného, s Listinou základních práv a svobod. Stěžovatel je toho názoru, že ust. § 18 živnostenského zákona, které zmocňuje obec, aby v přenesené působnosti vydala tržní řád, v sobě zahrnuje omezení vlastnického práva, resp. omezení jeho jednotlivých složek. To je však možné podle § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod pouze za náhradu. Stěžovatel míní, že v situaci, kdy § 18 živnostenského zákona, žádné jiné ustanovení téhož či jiného zákona, ani tržní řád samotný nestanoví žádný mechanismus pro určení a vyplacení náhrady za omezení vlastnického práva, jsou tyto právní předpisy v rozporu s Listinou základních práv a svobod, nejsou proto pro adresáta závazné a jejich porušení nelze sankcionovat.
20. Nejvyšší správní soud, obdobně jako Městský soud v Praze, dospěl k závěru, že stěžovatel nebyl aktivně legitimován k podání uvedené námítky. Stěžovatel se jí dovolává ochrany vlastnického práva, aniž by však byl vlastníkem pozemku, na kterém bylo umístěno příslušné tržní místo. Stěžovatel v rámci kontrolního šetření předložil živnostenskému úřadu nájemní smlouvou k předmětnému pozemku. Z ní, jakož i z výpisu z katastru nemovitostí, který je součástí správního spisu, vyplývá, že vlastníkem pozemku je Ř. f. u k. s. J. P. – N. M., J. č. p. 30. Právě tento vlastník se může dovolávat omezení svého vlastnického práva v důsledku přijetí tržního řádu. Jak však Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu, uvedený vlastník sám požádal o zařazení příslušného pozemku do tržního řádu, resp. k umístění tržního místa na jím vlastněném pozemku.
21. Nejvyšší správní soud však připouští, že § 18 živnostenského zákon a tržní řád zasahují do práva na svobodný výkon povolání a jiné hospodářské činnosti stěžovatele, rovněž ústavně garantovaného (srov. čl. 26 Listiny základních práv a svobod). K tomuto omezení skutečně došlo, a to tím, že tržní řád vyloučil možnost prodeje určitého druhu výrobků a tento prodej umožnil pouze z určitých prodejních míst. Stěžovatel se tak může důvodně cítit omezen při výkonu svého práva svobodně podnikat; tím však nemá být řečeno, že by toto omezení bylo protiústavní. Čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví právo každého podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, avšak odstavec 2 téhož ustanovení omezuje toto právo tak, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost není právem absolutním, neboť připouští zákonné omezení. Takové omezení je pak obsaženo například právě v § 18 živnostenského zákona, který zmocňuje obec k vydání tržního řádu formou obecně závazné vyhlášky. Toto ustanovení zmocňuje obec, aby pro území svého obvodu stanovila omezení práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, tedy aby s přihlédnutím k místním podmínkám regulovala prodej, který je realizován mimo zkolaudované provozovny, a také následnou kontrolu dodržování vyhlášky a ukládání sankcí za její porušování. Podobně jako ve svých dřívějších rozhodnutích (např. v rozsudku č. j. 7 A 77/2002 – 29 ze dne 30. 1. 2004) Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že čl. 1a tržního řádu byl vydán v souladu s Listinou základních práv a svobod, na základě zmocnění v živnostenském zákoně a v jeho mezích, a proto všechny subjekty, jejichž činnosti se týká, jsou povinny tento obecně závazný právní předpis dodržovat. Předmětné ustanovení tržního řádu je v souladu s § 18 živnostenského zákona, který zmocňuje obec k rozdělení míst podle druhu prodávaného zboží a poskytované služby, stanovení druhů prodeje zboží, na které se vyhláška nevztahuje, a určit, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování

služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány. Dle této nové právní úpravy byla určena tržní místa, na nichž nesmí být druh zboží nebo poskytované služby jiný než v tomto článku výslovně uvedený.

22. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že § 18 živnostenského zákona byl přijat v souladu s čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a přijetím čl. 1a tržního řádu nedošlo k překročení zákonného zmocnění tam uvedeného, neboť shora citovaný článek tržního řádu upravuje rozdělení míst podle prodávaného zboží nebo poskytované služby, kdy ve spojení se zmocněním zakázat některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb lze určitý druh prodeje zboží zakázat, jak tomu bylo i v daném případě. Tržní řád tak nebyl vydán v rozporu s Ústavou České republiky, pro stěžovatele se jednalo o závaznou právní normu, a jestliže stěžovatel jeho ustanovení porušil tím, že prodával zboží, jehož prodej nebyl na příslušném tržním místě povolen, resp. který byl tamtéž zakázán, vykonával podnikání v rozporu s ustanoveními zvláštního právního předpisu, čímž došlo k naplnění podmínek pro uložení sankce za správní delikt ve smyslu § 65 odst. 1 písm. d) živnostenského zákona.

Námítka neaplikovatelnosti tržního řádu na jednání stěžovatele

23. Další námitkou stěžovatele je jeho tvrzení, že se tržní řád na jednání, za něž byl pokutován, vůbec nevztahuje, což stěžovatel dovozuje z rozdílného významu pojmů „druh prodeje zboží“ a „druh zboží“, které jsou užívány tržním řádem, a dále z čl. 5a odst. 1 tržního řádu. Posléze uvedené ustanovení z působnosti trestního řádu skutečně vyjímá prodej uskutečňovaný v pojízdné prodejně nebo obdobném zařízení sloužícím k prodeji zboží nebo k poskytování služeb, včetně lodí. Pojmy pojízdná prodejna, resp. obdobné zařízení nejsou v tržním řádu ani v živnostenském zákoně definovány, a to přesto, že je oba právní předpisy používají (srov. § 17 odst. 1 živnostenského zákona). V době vydání druhostupňového správního rozhodnutí byl pojem pojízdná prodejna definován v kontextu českého právního řádu pouze v § 2 písm. c) vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 347/2002 Sb., o hygienických požadavcích na prodej potravin a rozsahu vybavení prodejny podle sortimentu prodáváných potravin, podle něhož se pojízdnou prodejnu pro účely této vyhlášky rozumí účelově upravené a vybavené zařízení pro pojízdný dlouhodobý nebo sezónní prodej potravin. Podle § 132 písm. e) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, který však nabyl účinnosti až 1. 1. 2004, tedy po právní moci žalobou napadeného rozhodnutí, se pojízdnou prodejnu pro účely příslušné části uvedeného zákona rozumí mobilní zařízení určené k prodeji zboží schopné pohybu a samostatné funkce, které splňuje technické požadavky podle zvláštních právních předpisů a zároveň odpovídá hygienickým předpisům. K těmto definicím je třeba přihlídnout i při hledání náplně pojmů uvedených v čl. 5a odst. 1 tržního řádu. Takový postup lze považovat za souladný s principem jednoty právního řádu, jenž vychází z předpokladu, že pojem ve zvláštním zákoně definovaný, byť výslovně pouze pro potřeby tohoto zákona, je třeba při neexistenci jakékoli jiné definice v právním řádu interpretovat shodně, a to i když je použit v jiných právních předpisech. To platí tím spíše, jde-li v obou případech o předpisy práva veřejného a odpovídá-li existující legální definice obecnému chápání předmětného pojmu. Naopak bezdůvodné dovozování odlišného výkladu by bylo postupem oslabujícím legitimní očekávání adresátů právních norem a jejich právní jistotu.

24. Nejvyšší správní soud tedy dovodil, že v situaci absence legální definice pojmu pojízdná prodejna v kontextu tržního řádu a s přihlídnutím ke shora uvedeným definicím v jiných

právních předpisech je třeba dospět k závěru, že základním znakem pojízdné prodejny je skutečnost, že jde o zařízení, které je určeno k prodeji zboží na různých místech, přičemž právě prodej na různých místech je základním účelem takového zařízení. Za klíčový pojmový znak pojízdné prodejny nelze podle soudu považovat skutečnost, že jde o zařízení, jež je schopno pohybu (posunu), nýbrž takovým znakem je fakt, že prodejní zařízení se ve skutečnosti pohybuje a je přesunováno za účelem přiblížení se do různých míst, v nichž je z něj realizován prodej. Z toho též lze podle soudu dovodit, že prodejní zařízení, jež je schopné pohybu, je pojízdnou prodejnou pouze tehdy, jestliže je ve skutečnosti používáno ke svému přesunu za účelem prodeje na různých místech. Pojízdnou prodejnou naopak není prodejní zařízení, které je schopno pohybu (přesunu), které však slouží k prodeji na jednom místě, a to ani tehdy, jestliže je na toto místo pravidelně přesunováno. Výše uvedenou charakteristiku pojízdné prodejny pak podporuje i čl. 1 odst. 8 tržního řádu, podle něhož je trasa pro pojízdný prodej zboží vymezena názvem ulic, kterými probíhá, nebo míst, které spojuje. Imanentním znakem „pojízdné prodejny“ je její pohyb po „trase pro pojízdný prodej“, v průběhu něhož je prodej realizován na několika více různých místech této trasy. Stejnou charakteristiku pak podle Nejvyššího správního soudu musí splňovat prodejní zařízení, má-li být kvalifikováno jako zařízení obdobné pojízdné prodejně ve smyslu § 5a odst. 1 tržního řádu.

25. Mezi stranami není sporu o tom, že stěžovatel realizoval prodej formou pultového prodeje z mobilního zřízení, a Nejvyšší správní soud tak má tuto skutečnost za prokázanou. Obdobně má Nejvyšší správní soud za prokázané, že stěžovatel toto prodejní zařízení používal k prodeji občerstvení na jednom místě, a to konkrétně na parkové cestě v J. u. v P. 1. O tom svědčí mj. zjištění provedená živnostenským úřadem v rámci kontrol uskutečněných 4. a 6. 6. 2002, jakož i následných jednání živnostenského odboru se stěžovatelem, o nichž byly vyhotoveny protokoly. Stěžovatel tato zjištění správních orgánů žádným způsobem nezpochybnil. Jestliže stěžovatelovo prodejní zařízení bylo sice mobilní, avšak nesloužilo k pojízdnému prodeji, když jeho mobilita byla využívána toliko k případnému přesunu na stabilní místo prodeje, nelze činnost stěžovatele charakterizovat jako prodej v pojízdné prodejně či v obdobném zařízení sloužícím k prodeji zboží ve smyslu § 5a odst. 1 tržního řádu, a proto se vynětí z aplikačního rozsahu tržního řádu tam uvedené na prodej realizovaný stěžovatelem neaplikuje.
26. Nejvyšší správní soud tedy neshledal námitku stěžovatele, že na jeho jednání, které bylo předmětem žalobou napadeného rozhodnutí, nelze vůbec aplikovat tržní řád, důvodnou.

Námitka porušení procesních předpisů žalovaným

27. Stěžovatel dále namítá porušení § 33 odst. 2 správního řádu, ke kterému mělo dojít tak, že ani jeden ze správních orgánů, které ve věci rozhodovaly, mu nedaly příležitost, aby se před vydáním rozhodnutí seznámil s informací odboru dopravy a životního prostředí Obvodního úřadu Městské části Praha 1, ačkoli tato informace byla posléze použita jak živnostenským úřadem, tak žalovaným při jejich rozhodování.
28. Nejvyšší správní soud ze správního spisu, jakož i z obou správních rozhodnutí zjistil, že živnostenský úřad skutečně zjišťoval u shora uvedeného odboru dopravy a životního prostředí, zda a v jakém rozsahu je v místě, kde stěžovatel realizoval svůj prodej, resp. kam umístil své prodejní zařízení, povoleno zvláštní užívání komunikace. Tato informace, jakkoli se o její existenci oba správní orgány ve svých rozhodnutích

zmínily, však podle zjištění Nejvyššího správního soudu nebyla pro jejich rozhodnutí žádným způsobem relevantní, což ostatně uvedly jak živnostenský úřad, tak žalovaný v odůvodnění rozhodnutí. Předmětná informace by byla relevantní pouze tehdy, pokud by měl být stěžovatel sankcionován nejen zato, že na tržním místě prodával zboží, jehož prodej na daném místě povolen nebyl, nýbrž také za překročení povolené výměry tržního místa. Protože však v době rozhodování, jak je uvedeno v obou správních rozhodnutích, nebylo možno zjistit skutečný rozměr prodejního zařízení, které stěžovatel používal k prodeji, byla informace o velikosti záboru veřejné komunikace pro stánek s tiskem bez významu, resp. nebylo z ní možno cokoli dovozovat. Vzhledem k této skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že zpráva odboru dopravy a životního prostředí Obvodního úřadu Městské části Praha 1 v daném případě nebyla skutečným (materiálním) podkladem pro vydání rozhodnutí. S ohledem na skutečnost, že správní orgány si tuto informaci v souvislosti se správním řízením vedeným se stěžovatelem zjišťovaly a ve svých rozhodnutích na ni odkázaly, lze uvedenou zprávu odboru dopravy a životního prostředí považovat za podklad rozhodnutí ve formálním slova smyslu, a živnostenský úřad i žalovaný měly stěžovateli dát příležitost se s tímto dokumentem, resp. informací, seznámit ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu. Jestliže tak neučinily, čemuž nasvědčuje absence jakéhokoli dokladu o takovém úkonu ve správním spise, pochybily, nicméně toto pochybení z důvodů shora uvedených nemohlo mít žádný vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť z takového podkladu nebyly vyvozovány jakékoli závěry.

29. Nejvyšší správní soud tak neshledal naplnění stěžovatelem uplatněného důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Námítka nepřiměřenosti uložené pokuty a nezdůvodnění uložené výše pokuty

30. Poslední námitky stěžovatele se týkaly uložené pokuty. Stěžovatel předně uvedl, že mu byla uložena nepřiměřeně vysoká pokuta. Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovateli byla uložena pokuta při spodní hranici zákonem stanoveného rozmezí a uloženou pokutu považuje za adekvátní okolnostem případu, zejména významu porušené právní povinnosti a délce trvání deliktu. Za klíčovou skutečnost, jež se nutně musela odrazit ve výši uložené sankce, pak Nejvyšší správní soud považuje to, že stěžovatel, ačkoli byl opakovaně upozorněn na to, že porušuje tržní řád, a vyzván k ukončení protiprávního jednání, od svého jednání v rozporu s tržním řádem neupustil. Naopak argumentaci stěžovatele, že mělo být přihlédnuto ke složitosti, nejasnosti a častému novelizování předmětných ustanovení tržního řádu nelze přisvědčit. Dynamika právního řádu, jejímž projevem jsou změny, doplňování a nahrazování jednotlivých právních norem či celých právních předpisů, jež postihuje ve větší či menší míře všechna jeho odvětví a všechny jeho úrovně, sice na straně jedné skutečně nevytváří optimální podmínky pro udržování právního vědomí o všech dílčích právech a povinnostech, na straně druhé neodůvodňuje jakékoli výjimky ze základní zásady, jež je tradována již z dob aplikace římského práva, podle níž neznalost zákona neomlouvá, a to jakkoli složitý či nový tento zákon je. Z logiky věci pak třeba tuto zásadu rozvést tak, že ani složitost či časté změny právní normy neodůvodňují shovívavější zacházení se subjektem, jenž se dopustil jeho porušení, a to zvláště ne tehdy, byl-li na toto porušení prokazatelně opakovaně upozorněn a byl-li vyzván k ukončení protiprávního jednání, jako tomu bylo i v daném případě. Ani neurčitost tržního řádu nebyla Nejvyšším správním soudem shledána, když z něj jednoznačně vyplynul zákaz prodávat na tržním místě, které stěžovatel k prodeji využil, sortiment, který stěžovatel ve skutečnosti prodával.

Formulace příslušných ustanovení tržního řádu tak nedává žádný prostor pro spekulace o rozsahu dovoleného či zakázaného jednání.

31. Přisvědčit nelze ani stěžovatelově námitce, podle níž výše pokuty nebyla v rozhodnutích správních orgánů dostatečně zdůvodněna. Živnostenský úřad ve svém prvoinstančním rozhodnutí uvedl, že pokutu uložil ve spodní polovině zákonem stanoveného rozmezí s ohledem na charakter porušení právní povinnosti stěžovatelem a zdůvodnil, co jej vedlo ke snížení původně uložené pokuty. V situaci, kdy žalovaný neshledal nezákonnost postupu živnostenského úřadu při stanovení a odůvodnění pokuty a kdy Městský soud v Praze považoval pokutu za uloženou v zákonem stanoveném rozpětí a její výši dostatečně zdůvodněnou, neshledává Nejvyšší správní soud na postupu žalovaného ani Městského soudu v Praze žádné pochybení.
32. Nejvyšší správní soud tedy nezjistil naplnění ani posledního stěžovatelem uplatněného důvodu kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., když považuje stěžovateli uloženou pokutu za přiměřenou spáchanému správnímu deliktu a její výši ve správním i soudním rozhodnutí dostatečně zdůvodněnou.

VI. Závěr

33. Z důvodů shora uvedených Nejvyšší správní soud neshledal naplnění důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou. Vzhledem k rozhodnutí ve věci samé Nejvyšší správní soud již samostatně nerozhodoval o žádosti stěžovatele o přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti.

VII. Náklady řízení

34. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. prosince 2005

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu