



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **E. Š.**, zastoupený JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2014, č. j. 5 A 240/2011 – 165,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Ustanovenému zástupci žalobce, advokátovi JUDr. Stanislavu Kadečkovi, Ph.D., **s e u r č u j e** na odměně za zastupování a na náhradě hotových výdajů částka 3.400 Kč, která mu bude zaplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 8. 2014, č. j. 5 A 240/2011 – 165, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 20. 7. 2011, č. j. MV-56576-2/VS-2011, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy (dále jen „magistrát“) ze dne 18. 2. 2011, č. j. MHMP-98571/10/C/Te-1197, jímž byla stěžovateli podle ust. § 29 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hl. m. Praze“), uložena pokuta ve výši 20.000 Kč za správní delikt, jehož se dopustil tím, že ve dnech 1. 5. 2004 až 16. 3. 2005 na adrese Karlova 28, Praha 1, za účelem nabídky nebo prodeje vystavoval ve vitrínách upevněných na třech dveřnicích před vstupy do provozovny zboží (keramické modely domů, skleněné püllitry, korbele, flakóny) stejného druhu jako v provozovně, a činil

tak na místě mimo kolaudovanou provozovnu, které nebylo uvedeno v příloze č. 1 k tržnímu řádu jako místo pro nabídku zboží, čímž porušil čl. 1 odst. 1 v návaznosti na čl. 1 odst. 10 v té době platné vyhlášky č. 27/1998 Sb. hl. m. Prahy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „tržní řád“).

Městský soud v odůvodnění rozsudku k námitce nezákonnosti a neústavnosti aplikovaných článků tržního řádu uvedl, že tržní řád byl vydán na základě zmocnění obsaženého v ust. § 18 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“). Seznam míst ve smyslu čl. 1 odst. 1 tržního řádu obsažený v příloze č. 1 k tržnímu řádu vymezuje jednotlivá místa pro prodej zboží a poskytování služeb uvedením konkrétní adresy, počtu prodejních míst, rozlohy v m², prodejní doby, doby provozu a druhu prodáváného zboží. Toto vymezení lze tedy provést pouze lokalizací místa takovým způsobem, aby nevyvolával pochybnosti při jeho aplikaci, tj. určením konkrétní adresy. Právě příloha tržního řádu v tomto směru konkretizuje jeho předchozí část. K tomu městský soud odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2011, č. j. 3 Ao 6/2011 – 47, v němž bylo konstatováno, že pro právní předpisy územní správy je typická vyšší míra konkrétnosti, což vyplývá z potřeby postihnout místní zvláštnosti, podmínky nebo záležitosti územního celku. Městský soud dále poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/06, z jehož obsahu vyplývá, že správný výklad zmocňovacího ust. § 18 odst. 1 živnostenského zákona je nutně takový, že v tržním řádu musí být prodejní místa vymezena, tj. nepochybně pevně určena. Podle městského soudu tržní řád nevybočuje z principů normativní právní úpravy, nevztahuje se ke konkrétnímu adresátu normy, nýbrž ke konkrétnímu místu, přičemž vymezení místa pro nabídku a prodej zboží či poskytování služby určením konkrétní adresy je nezbytným předpokladem řádné aplikace tohoto předpisu. Městský soud rovněž neshledal stěžovatelem namítaný rozpor mezi aplikovanými články tržního řádu a zákonem č. 40/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“) a zákonem č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Regulace venkovní nabídky a prodeje zboží v čl. 1 odst. 10 tržního řádu pak odpovídá zmocnění podle ust. § 18 živnostenského zákona k vymezení místa pro nabídku a prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím. Vymezením míst pro prodej zboží tak došlo k přípustnému zásahu do ústavně zaručeného práva stěžovatele plynoucího z čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť nebyla porušena zásada proporcionality ani zákaz zneužití práva. Městský soud také uvedl, že nelze vycházet ze znění důvodové zprávy bez ohledu na znění zákona, neboť zmocňuje-li ust. § 18 odst. 1 živnostenského zákona obec k regulaci nabídky, prodeje a poskytování služeb mimo provozovnu, neznamená to, že obec smí tyto aktivity regulovat jen v případě, že se jedná o stánkový prodej, což by bylo v rozporu s dikcí zákona, který omezení regulace jen na stánkový prodej nestanoví. Co se týče námitky, které stěžovatel vznesl proti obsahu kontrolních protokolů, i tyto vyhodnotil městský soud jako nedůvodné. Označení provozovny Karlova 28, Praha 1 je podle jeho názoru postačující, protože ve spojení s ostatními údaji byla záměna s jinou provozovnou vyloučena. Zcela postačujícím způsobem byl formulován i článek, jehož porušení bylo zjištěno. Zřejmý je rovněž i způsob spáchání předmětného správního deliktu. Skutečnost, že fotografie připojené ke kontrolnímu protokolu ze dne 2. 6. 2004, byly pořízeny uvedeného dne, je zřejmá z obsahu protokolu, který na pořízenou fotodokumentaci odkazuje. S kontrolními protokoly ze dne 2. 6. a 21. 9. 2004 byl stěžovatel řádně seznámen, což potvrdil svým podpisem. Rovněž protokol ze dne 12. 7. 2004 byl stěžovateli zaslán poštou a ten jej převzal. Uvedl-li stěžovatel v námitkách proti obsahu kontrolního protokolu ze dne 12. 7. 2004, že v provozovně prodává keramické a skleněné džbánky, flakony, porcelánové a keramické domečky, přičemž ve třech ze šesti na dveřích provozovny umístěných skříňkách je umístěna reklama na jeho zboží, městský soud vyhodnotil, že nelze mít za to, že by mu byla uložena pokuta za nabízení i jiného zboží, než pouze toho, které nabízel. Nebyl tak dán důvod, aby správní orgán skutečnosti zjištěné

pokračování

provedenými kontrolami a potvrzované stěžovatelem opětovně prověřoval. K žalobní námitce, že kontrolní pracovníci porušili svou povinnost předložit kontrolované osobě pověření ke kontrole, městský soud poukázal na to, že v kontrolních protokolech jsou uvedena jejich jména a čísla služebních průkazů. Tito pak nemusí předkládat speciální pověření k provedení každé kontroly. Městský soud dále zrekapituloval, že „Uvědoměním o zahájení správního řízení“ ze dne 14. 1. 2005 (stěžovateli doručeno dne 16. 3. 2005) bylo zahájeno správní řízení pro porušení čl. 1 odst. 1 v návaznosti na čl. 1 odst. 10 tržního řádu, které bylo zjištěno kontrolou provedenou dne 12. 7. 2004. „Uvědoměním o zahájení správního řízení“ ze dne 9. 5. 2005 (stěžovateli doručeno dne 27. 5. 2005) bylo zahájeno správní řízení pro stejné porušení tržního řádu, které bylo zjištěno kontrolou provedenou dne 2. 6. a 21. 9. 2004. V obou případech o zahájení správního řízení rozhodl Magistrát hl. m. Prahy, odbor živnostenský. V této souvislosti pak městský soud vyhodnotil, že stěžovatel se mýlí, má-li za to, že ukládání sankcí podle ust. § 29 zákona o hl. m. Praze je výkonem samostatné působnosti, neboť se jedná o výkon působnosti přenesené. Řízení bylo zahájeno Magistrátem hl. m. Prahy, odborem živnostenským, tedy věcně příslušným orgánem, když vnitřní členění magistrátu a funkční příslušnost jeho odborů není pro věcnou příslušnost správního orgánu určující. Řízení bylo zahájeno při zachování subjektivní i objektivní lhůty stanovené v ust. § 30 odst. 1 zákona o hl. m. Praze. Ve vztahu k „rozšíření správního řízení“, po vydání zrušujícího rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2009, č. j. 7 Ca 359/2006, stěžovatel v žalobě pouze namítal, že nebyli vyslechnuti jím navržení svědci v podání ze dne 7. 2. 2011, jejichž svědectví bylo k otázce oprávněnosti rozšíření předmětu řízení klíčové. Podle městského soudu byl však výslech navržených svědků (bývalých zaměstnanců stěžovatele) nadbytečný za situace, kdy stěžovatel doznal, že se jednání, které mu bylo kladeno za vinu, dopouštěl, a to nepřetržitě od 1. 5. 2004. Nesouhlasil pouze s právní kvalifikací svého jednání a tvrdil, že se jednalo o reklamu podle zákona o regulaci reklamy, nikoliv o nabízení zboží ve smyslu tržního řádu. K žalobní námitce, že nedošlo k porušení tržního řádu a že nebyly naplněny podmínky pro aplikaci ust. § 29 odst. 1 zákona o hl. m. Praze, městský soud uvedl, že pokud tržní řád stanoví, že „na území hl. m. Prahy je možno mimo provozovnu k tomuto účelu určenou kolaudačním rozhodnutím nabízet, prodávat zboží nebo poskytovat služby na místech uvedených v příloze č. 1“ (čl. 1 odst. 1), pak a contrario platí, že mimo provozovnu určenou k tomu kolaudačním rozhodnutím, nelze takovou činnost konat na jiných než tržním řádem vymezených místech. Nebyla tedy důvodná žalobní námitka, že čl. 1 odst. 1 a 10 tržního řádu stěžovateli žádnou povinnost neukládá a že proto nedošlo k naplnění zákonného znaku „porušení povinnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou nebo nařízením hlavního města Prahy“ podle ust. § 29 odst. 1 zákona o hl. m. Praze. Městský soud nesouhlasil ani s tvrzením stěžovatele, že nedošlo k naplnění znaku nabízet, prodávat zboží nebo poskytovat služby a odmítl jeho úvahy o tom, zda jeho jednání bylo návrhem na uzavření smlouvy či výzvou k podání návrhu na uzavření smlouvy a rovněž jeho tvrzení, že se v daném případě jednalo o reklamu a nikoliv o nabídku zboží. Předmětné zboží bylo upevněno na dveřnicích otevřených vně provozovny, tedy mimo provozovnu, a nabízeno způsobem, který čl. 1 odst. 10 tržního řádu výslovně zapovídá. Poukaz stěžovatele na to, že závěsné vitríny na dveřnicích prodejny byly zřízeny v souladu se stavebním zákonem a jsou součástí, případně příslušenstvím, zkolaudované provozovny, na věci nic nemění. Argumentace právní úpravou součástí a příslušenstvím věci je zcela irelevantní. Městský soud se rovněž neztotožnil se stěžovatelem, že nedošlo k naplnění materiální stránky deliktu, neboť, jak stěžovatel tvrdí, společenská nebezpečnost jeho jednání byla nízká s ohledem na to, že vitríny byly před instalací na dveřnicích provozovny posouzeny Národním památkovým ústavem a ministerstvem kultury byl konstatován soulad se zájmy památkové péče. Místo Karlova 28, Praha 1, není uvedeno v příloze č. 1 k tržnímu řádu, stěžovatel tedy tržní řád porušil tím, že nabízel zboží mimo provozovnu kolaudovanou k tomuto účelu podle zvláštního předpisu. Toto porušení tržního řádu neodviselo od posouzení vzhledu vitrín či toho, zda jejich osazení na dveřnicích provozovny je či není v rozporu se zájmy památkové péče. K žalobní námitce neústavnosti ust. § 29 zákona o hl. m. Praze v důsledku absence kritérií pro stanovení výše

pokuty městský soud uvedl, že skutečnost, že podle tohoto ustanovení lze uložit pokutu až do výše 200.000 Kč, aniž by byla stanovena kritéria pro výši pokuty, nečiní předmětné ustanovení samo o sobě neústavním, neboť tuto mezeru zákona lze zacelit ústavně konformním výkladem, a to aplikací obecných zásad správního trestání, které se promítnou do odůvodnění výše pokuty, čímž je omezen prostor pro libovůli správního orgánu při výkonu diskreční pravomoci. V dané souvislosti městský soud odkázal na zásady vycházející z ust. § 12 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), avšak kritéria pro stanovení výše sankce uvedená v citovaném ustanovení je třeba aplikovat s ohledem na specifika řízení o správním deliktu, kdy se jedná o odpovědnost objektivní. Z odůvodnění rozhodnutí magistrátu vyplývá, že přihlížel při určení výše pokuty k tomu, že stěžovatel spáchal skutek vědomě, za účelem svého obohacení, v jednání pokračoval i přes provedené kontroly, nabízel poměrně velké množství zboží vně provozovny v atraktivní lokalitě historického centra města v době od 1. 5. 2004 do 16. 3. 2005. Ve prospěch stěžovatele pak hodnotil, že se jedná o jeho první porušení tržního řádu, hodnotil i dobu, která od spáchání skutku již uplynula a v úvahu vzal i snížení stěžovatelovy státní dávky sociální podpory. Městský soud tak dospěl k závěru, že magistrát při úvaze o výši pokuty řádně zhodnotil všechna ve věci relevantní kritéria a žalobní námitku, že je uložena pokuta projevem libovůle a zneužitím diskreční pravomoci shledal jako nedůvodnou. Zároveň neshledal důvody pro moderaci sankce ve smyslu ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatel nezdůvodnil a nedoložil, že by pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši a ani městský soud takovou skutečnost v případě pokuty ve výši 20.000 Kč, tj. při samé dolní hranici zákonné sazby, neshledal. Ani další námitce stěžovatele, že výroky správních rozhodnutí jsou nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, městský soud nepřisvědčil. Ve výroku rozhodnutí ministerstva totiž není zapotřebí znovu uvádět skutečnosti již uvedené v záhlaví rozhodnutí. Protože ve výroku rozhodnutí magistrátu je uvedena vyhláška č. 27/1998 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává tržní řád, lze spolehlivě dovodit, že přílohou č. 1 k tržnímu řádu je míněna příloha této vyhlášky. Z tohoto rozhodnutí rovněž vyplývá, že bylo vydáno podle ust. § 46 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů. K žalobní námitce, že rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, neboť se nezabývají dodržením záruky podle čl. 40 odst. 6 Listiny, městský soud uvedl, že ust. § 29 odst. 1 zákona o hl. m. Praze, podle něhož byla pokuta uložena, změny nedoznalo. Všechny úpravy tržního řádu byly v rozhodných skutečnostech shodné. Nová úprava tedy nebyla pro stěžovatele příznivější, a proto nebyl porušen čl. 40 odst. 6 Listiny. Skutečnost, že správní orgán tuto otázku v rozhodnutí neřešil, není důvodem pro zrušení rozhodnutí městským soudem. Pokud jde o námitku, že došlo k porušení ust. § 78 odst. 5 s. ř. s., podle městského soudu stěžovatelova argumentace uvedená v jeho podáních nezměnila skutkový základ věci natolik, aby bylo vyloučeno aplikovat právního názor vyjádřený v předcházejícím zrušujícím rozsudku. K námitce porušení ust. § 179 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) městský soud uvedl, že pravomocné rozhodnutí ministerstva spolu s rozhodnutím magistrátu bylo zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2009, č. j. 7 Ca 359/2006 - 55, tedy již za účinnosti správního řádu. Správní orgány tedy měly po zrušení rozhodnutí postupovat v dalším řízení podle platného procesního předpisu. Tuto námitku proto městský soud vyhodnotil jako důvodnou. Pokud však stěžovatel v uvedeném shledává podstatnou vadu řízení mající za následek nezákonnost rozhodnutí, podle názoru městského soudu nebyl tímto postupem správního orgánu stěžovatel dotčen ve svých právech. K žalobní námitce, že došlo k porušení ust. § 90 odst. 1 písm. c) věty třetí za středníkem správního řádu městský soud uvedl, že s údaji z veřejně dostupných evidencí podnikatelů, které pořídilo ministerstvo, nebylo nutné stěžovatele seznamovat. Co se týče podkladu „Sdělení k ohlášení reklamního zařízení“ ze dne 20. 4. 2005, č. j. Výst. 1445/05-Ko-1/64, je na jeho rubu úřední záznam ze dne 8. 9. 2010 opatřený podpisem stěžovatele, jímž potvrdil, že se s dokumentem seznámil. Důvodná není ani žalobní námitka, že výrok v rozhodnutí magistrátu neodpovídá požadavku na popis skutku, protože skutek je popsán uvedením místa,

pokračování

času a způsobu jeho provedení dostatečně určitě tak, aby nemohl být zaměněn s jiným, přičemž stěžovatel konkrétně neuvedl, které skutečnosti v popisu skutku postrádá a co jeho pochybnosti o neurčitosti popisu vyvolává. Městský soud dále uvedl, že pokud správní orgán potřebu svědky vyslýchat neshledal, což řádně zdůvodnil, pak „veřejného projednání“, jehož se stěžovatel domáhal, nebylo zapotřebí. Ve skutečnosti, že správní orgán neobeslal zástupce stěžovatele a ústní jednání provedl v jeho nepřítomnosti, pak nelze shledat podstatnou vadu řízení za situace, kdy stěžovatel v průběhu tohoto ústního jednání pouze požádal o kopie dokladů a o prodloužení lhůty k vyjádření, a správní orgán tomuto požadavku vyhověl. Navíc zástupce stěžovatele, ač posléze obeslán byl, se již dalších úkonů stěžovatele neúčastnil.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti nejprve namítal, že městský soud zcela pominul, že ve vyjádření ze dne 18. 6. 2010 výslovně odmítl odpovědnost za předmětný správní delikt. Rovněž ve vyjádření ze dne 7. 2. 2011 k „Oznámení o rozšíření správního řízení“ stěžovatel výslovně odmítl, že by se jednání, jež mu bylo kladeno za vinu, dopustil a že by jej prováděl nepřetržitě. Není tedy dostatečně zřejmé, jakým jiným způsobem měl uvádět, že se ke spáchání správního deliktu nepřiznal. S poukazem na judikaturu v trestních věcech stěžovatel uvedl, že doznání obviněného musí být natolik konkrétní, aby z něj bylo možné vymezit skutek uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. V tomto kontextu stěžovatel dále namítal, že za situace, kdy městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že vyjádření stěžovatele k zahájení správního řízení a vyjádření ze dne 10. 6. 2005, v nichž má být jeho doznání obsaženo, ve správním spisu nenalezl, jsou jeho závěry čistou spekulací, na které nemůže být zakládán jakýkoli skutkový stav, navíc v neprospěch obviněného ze správního deliktu. Bez uvedených vyjádření městský soud nemohl zkoumat, v jakém kontextu bylo vyjádření stěžovatele učiněno, resp. je spekulací, že se svým vyjádřením doznal ke spáchání správního deliktu.

Rozšířil-li pak magistrát předmět řízení, aniž by pro takový postup shromáždil potřebné důkazy, přičemž navíc došlo ke skutečně zásadnímu rozšíření oproti vymezení v oznámení o zahájení správního řízení (změna chápání deliktu na delikt trvající), porušil tím významným způsobem stěžovatelova procesní práva i zásadu zákonnosti výkonu veřejné správy. Již takové porušení zákona by mělo mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel také namítal upření práva vyplývajícího z čl. 6 odst. 1 a 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Magistrát totiž ignoroval skutečnost, že v době, kdy stěžovateli oznámil, že jsou shromážděny podklady pro vydání rozhodnutí, byl tento zastupován advokátem. Právnímu zástupci však žádné oznámení nedoručil a poté, co se stěžovatel dostavil bez svého právního zástupce, formálně provedl ústní jednání. Postupem, kdy stěžovatel nebyl na ústní jednání vůbec připraven, mu tak magistrát upřel právo na obhajobu. V této souvislosti stěžovatel poukázal i na porušení ust. § 51 odst. 2 a § 53 odst. 6 správního řádu, který se měl v řízení aplikovat, přičemž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2013, č. j. 4 As 34/2013 – 24. Podle názoru stěžovatele jsou rozhodnutí správních orgánů nezákonná, a zároveň nepřezkoumatelná, také ve vztahu k odůvodnění odmítnutí jeho důkazních návrhů, neboť nelze hodnotit důkaz, který správní orgán ještě neprovedl. Zpochybňoval-li stěžovatel, že se daného skutku dopouštěl nepřetržitě, přičemž navrhoval provedení důkazů, pak správní orgány ignorací těchto tvrzení a návrhů nepochybně nedostály svým povinností zjistit skutkový stav v souladu se zásadou materiální pravdy. Městský soud podle stěžovatele také nesprávně posoudil zákonnost a ústavní konformitu tržního řádu, když zjevně opomenul, že se nevztahuje pouze ke konkrétnímu místu. V seznamu přílohy č. 1 k tržnímu řádu, kterou tvoří „*Seznam tržnic, tržišť, tržních míst, restauračních zahrádek v době po 22.00 hod., trhů, tras pro pojízdný prodej zboží nebo poskytování služeb, předsunutých prodejních míst a míst pro nabídku zboží*“, jsou jednotlivá místa

pro prodej zboží a poskytování služeb jmenovitě vymezena uvedením přesné adresy (městská část, ulice, číslo popisné a číslo orientační), počtu prodejních míst a velikosti prostoru (zábory) v m², prodejní doby, doby provozu a druhu prodáváného zboží nebo poskytované služby. Tento seznam je natolik individualizován, že v případě jakékoli změny lze očekávat nové rozhodování, zda prodejna zůstane v seznamu zařazena. Seznam je také průběžně, avšak zcela netransparentně a diskriminačně, upravován. Tuto skutečnost však městský soud vůbec neposuzoval. Pokud má tržní řád regulovat i místa ve výlohách (vitrínách) na ploše, jako jsou „vchodové dveře či okenice“, potom překračuje zákonné zmocnění a právně nepřipustným způsobem reguluje úsek, který je již upraven zákonem o regulaci reklamy, popř. stavebním zákonem. Kromě právní problematičnosti tržního řádu by se ani v případě, že by byl skutkový stav tvrzený správními orgány shledán za dostatečně prokázaný, nemohlo jednat o naplnění skutkové podstaty správního deliktu, jehož spáchání je mu přičítáno. V prvé řadě je podle stěžovatele nezbytně nutné důsledně rozlišovat mezi reklamou a nabídkou zboží k prodeji. Aby se jednalo o nabídku, muselo by ze skutkových zjištění vyplývat, že jednání stěžovatele sledovalo jako cíl prodej konkrétního nabízeného zboží, což se však v daném případě nestalo. Nabídka jako taková by měla být natolik určitou, aby k jejímu přijetí v ideálním případě postačilo pouhé „Ano“. V daném případě se mohlo jednat pouze o reklamu (srovnávací), která se na rozdíl od nabídky definuje jako projev vůle, kterým je hledání možných budoucích uživatelů zboží. Rozhodnutí správních orgánů proto stěžovatel považuje za nezákonné pro rozpor s ust. § 29 odst. 1 zákona o hl. m. Praze a mjéjící se s ust. § 18 živnostenského zákona a čl. 1 tržního řádu, neboť při posouzení stěžovatelova jednání správní orgány nesprávně interpretovaly právní předpisy. Zobrazení reklamy na ploše jako jsou „vchodové dveře či okenice“ nelze považovat za činnost mimo provozovnu, neboť je-li reklamním médiem vitrína umístěna na dveřnicích provozovny, jedná se o plochu, která se vůbec nenachází mimo zkolaudovanou provozovnu. Podle stěžovatele je zcela neudržitelný výklad správních orgánů a městského soudu, že dveře nejsou z pohledu ust. § 18 živnostenského zákona součástí zkolaudované provozovny, a to bez ohledu na to, na jakou stranu se otvírají. Právní posouzení městského soudu, který nepřisvědčil názoru stěžovatele, že znak „*mimo provozovnu zřízenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím*“ je naplněn pouze nabídkou či prodejem zboží na místech, která nemají charakter stavby (její části), což stěžovatel dovozuje odkazem na to, že ust. § 18 odst. 2 živnostenského zákona, kterým zákonodárce vyloučil z regulace tržním řádem místa mající charakter stavby, uvedená v ust. § 18 odst. 1 písm. a), b) a c) živnostenského zákona, neboť podle názoru městského soudu se ust. § 18 odst. 2 živnostenského zákona, které stanoví, že tržní řád se s výjimkou odstavce 1 písm. a), b) a c) vztahuje i na prodej zboží a poskytování služeb na tržištích majících charakter stavby podle zvláštního zákona, týká pouze prodeje zboží a poskytování služeb na „tržištích“ (tzn. toto ustanovení nedopadá na případ stěžovatele), je pak zjevně nesprávnou interpretací ust. § 18 odst. 2 citovaného zákona. Podle stěžovatelova názoru byla společenská nebezpečnost údajně deliktního jednání nízká až nulová a k naplnění materiální stránky deliktu nemohlo dojít, neboť otázka vitrín na dveřnicích byla již dříve posouzena Národním památkovým ústavem a ministerstvem kultury, přičemž tyto orgány konstatovaly soulad se zájmy památkové péče. K tomu stěžovatel odkázal na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestné činy. K trestnosti jednání tak nepostačuje, že po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jednáním společensky nebezpečným. Vzhledem k nulové společenské nebezpečnosti tedy nemohlo dojít k deliktnímu porušení tržního řádu. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel namítal, že jeho žaloba byla přidělena k rozhodování soudnímu oddělení 5A městského soudu na základě rozvrhu práce pro rok 2011, který však podle všeho obsahově neodpovídal zákonným požadavkům kladeným na obsah rozvrhů práce uvedených v ust. § 42 odst. 1 a 2 zákona č. 6/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“). Stěžovatel má tudíž za to, že nelze akceptovat postup městského soudu, který vytvořil takové prostředí, že byly věci přidělovány příslušným soudním oddělením na základě rozvrhu práce soudu pro rok 2011, který byl

pokračování

koncipován tak, že neobsahuje explicitní a přehledné vyjádření pojmu „*počítačovým systémem vždy po 1 věci opakovaně podle obecných zásad s výjimkou specializovaných agend*“. Stěžovatel tak postrádá explicitní a přehledné vyjádření popisu matematických metod, jež představují základ algoritmu přidělování věcí počítačovým systémem a přehledné vyjádření, čím je dáno pořadí věcí k zápisu. Zda datem a časem nápadu nebo jinak. V důsledku této nedostatečnosti je přidělovací systém pro účastníky řízení nesrozumitelný, nepředvídatelný, a tím i netransparentní. Aplikací takto koncipovaného rozvrhu práce tak dochází k porušení práva každého účastníka řízení na zákonného soudce. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stížní námitkou zmatečnosti ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., když podle stěžovatele měl městský soud věc projednat a rozhodnout v rozporu se zásadou zákonného soudce. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že ústavně garantovaná zásada zákonného soudce slouží jako ochrana proti svévolnému a účelovému manipulování s jednotlivými soudními spory, čímž se rovněž zamezuje pochybnostem o nezávislém a nestranném rozhodování soudů v řízení. Právo na zákonného soudce je jednou ze záruk spravedlivého projednání a rozhodnutí věci, neboť znemožňuje, aby konkrétní věc byla přidělena ad hoc určenému soudci, resp. senátu. Protože vadu spočívající v projednávání a rozhodnutí věci nezákonným soudcem nelze jakkoli ospravedlnit, a to ani tím, že rozhodnutí ve věci bylo věcně správné. Posouzení otázky, zda ve věci rozhodoval zákonný soudce, musí vždy předcházet hodnocení zákonnosti a věcné správnosti soudního rozhodnutí (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 22. 2. 1996, sp. zn. III. ÚS 232/95).

V daném případě byla věc stěžovatele přidělena podle rozvrhu práce pro rok 2011. Ten ve své obecné části stanovil, že „*[v]ěci příslušející senátům se přidělují automaticky počítačovým systémem postupně po jedné v každé ze správních agend A, Ad a Af zplášt v pořadí oddělení 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 s tím, že a) oddělením 8 a 9 v agendě A se přednostně přidělují střídavě po jedné napadlé věci specializované agendy přezkumu správních rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví, resp. jeho předsedy (§ 6 odst.1 písm. d/ zákona č.221/2006 Sb.); věci obecně náležející do agendy A, Ad a Af oddělením 3 a 5 až 11 se těmito dvěma odděleními dorovnávají obecným přidělovacím systémem s ohledem na uvedený přednostní nápad, b) nápad nových věcí do oddělení 3 činí 70%, c) oddělení 12 se přiděluje pouze specializovaná agenda stanovená v oboru působnosti tohoto oddělení.*“

K technické a administrativní stránce přidělování věcí senátům správního úseku městského soudu je třeba uvést, že je řízeno algoritmem automatického přidělování, který byl vytvořen na základě rovnoměrného přidělování nápadů do jednotlivých soudních oddělení. Princip automatického přidělování nápadů vychází z metodiky, podle které má být věc přidělena k vyřízení tak, aby byl výběr soudce předem nedefinovatelný. Jak již bylo výše uvedeno, účelem zásady zákonného soudce, která má být zajištěna rozvrhem práce, je zamezení svévolnému a účelovému manipulování s jednotlivými věcmi tím, že by konkrétní věc byla přidělována ad hoc určenému soudci (senátu). Nejvyšší správní soud interpretoval rozvrh práce městského soudu z pohledu této základní ústavní zásady. Odkazuje-li rozvrh práce na „automatický počítačový systém“, pak je třeba vyjít z toho, že právě algoritmus tohoto počítačového systému je mechanismem, který zajišťuje přiřazení konkrétní napadené věci příslušnému oddělení a v rámci něho příslušnému soudci. Ze systematického i logického výkladu pravidel rozvrhu práce vyplývá, že mechanismus přidělování věcí musí vycházet z určitých kritérií. Prvním z nich je kritérium pořadí soudních oddělení, konkrétně soudních oddělení 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11. Toto

kritérium je pak modifikováno dalšími specifictějšími kritérii uvedenými pod bodem 2. písm. a) až c) rozvrhu práce, které musí předmětný algoritmus respektovat (zejména specializace některých senátů na určité agendy, atd.). Výsledné přidělení věci tedy není vždy závislé pouze na kritériu pořadí jednotlivých soudních oddělení, byť je výchozím kritériem pro stanovení konkrétního soudního oddělení pro vyřízení dané věci. Ani užití termínu „postupně“ neznamená, že by tento výraz měl být ekvivalentní zápisu $y = x + 1$, kde y je příslušné soudní oddělení, jemuž má být věc přidělena, a x je soudní oddělení, do něhož napadla v témže rejstříku věc předcházející svým okamžikem nápadu. Výraz postupně je nutno v kontextu uvedeného vykládat jako normativ, podle něhož se musí oddělení při zachování všech ostatních pravidel rozvrhu práce střídát, a to v každé ze správních agend A, Ad a Af zvlášť. Podstatu zachování garance zákonného soudce tedy nelze spatřovat zjednodušeně v prostém dodržení kritéria pořadí soudních oddělení podle nápadu věci na soud, nýbrž v komplexním zajištění naprosto neutrálního a objektivního mechanismu určení soudního oddělení a konkrétního soudce, k čemuž slouží všechna kritéria uvedená v rozvrhu práce. Při užití teleologického způsobu výkladu pak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že automatické přidělování věcí na základě počítačového algoritmu vylučuje jakýkoliv vnější zásah pracovníků soudu, a proto přidělování věcí jednotlivým senátům není v rozporu se zásadou zákonného soudce. Řízení před městským soudem tudíž nebylo zmatečné ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se poté zabýval stížní námitkou, že skutková podstata, z níž správní orgány při svém rozhodování vycházely, nemá oporu ve správním spisu, resp. je s ním v rozporu se zdůrazněním, že stěžovatel se ke spáchání správního deliktu nepřiznal a odmítl nepřetržitost tohoto deliktního jednání. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na obsah správního spisu, jehož součástí je protokol o kontrole č. 004/2004 ze dne 2. 6. 2004, ve kterém je uvedena adresa místa kontroly Karlova 28, Praha 1, označení podnikatele E. Š. a dále, že v době kontroly kontrolovaná osoba prodávala zboží: „*skleněné flakony (umístěné na levé dveřní okenici), keramické korbely, porcelánové a keramické domečky dekorované, skleněné püllitry (umístěné na obou dveřních okenicích)*“. Pořízena byla i fotodokumentace, která popsaný stav dokládá. V kontrolním protokolu je rovněž konstatováno porušení čl. 1 odst. 10 tržního řádu, když místo pro nabídku nebylo zařazeno v příloze č. 1 k tržnímu řádu. Proti obsahu kontrolního protokolu podal stěžovatel námitky, ve kterých požadoval nový popis zjištěných skutečností, a to, že jsou na vratech po levé i pravé straně vstupu do provozovny připevněny dřevěné skříňky, v nichž jsou na policích přilepeny keramické a pивní džbánky, keramické a porcelánové domečky, zdobené flakony, prodávané také v provozovně, skříňky jsou zvenčí zakryty plexisklem a zajištěny proti otevření. K těmto námitkám připojil fotografie zboží umístěného vně i uvnitř prodejny. Další protokol o kontrole č. 16/2004/01 ze dne 12. 7. 2004 obsahuje stejné údaje ohledně adresy místa kontroly a podnikatele jako protokol ze dne 2. 6. 2004. V tomto protokolu je uvedeno, že „*ve vitrínách umístěných na venkovních dveřích bylo vystaveno zboží nabízené a prodávané uvnitř provozovny (keramické modely domů, skleněné püllitry, korbele, flakony)*“ a konstatováno porušení čl. 1 odst. 1 tržního řádu, když místo pro nabídku nebylo zařazeno v příloze č. 1 k tržnímu řádu. Proti obsahu protokolu podal stěžovatel námitky stejného obsahu jako v prvním případě. Další protokol o kontrole č. 015/12/2004, shodného obsahu, byl vyhotoven dne 21. 9. 2004. Do tohoto protokolu stěžovatel uvedl, že se v daném případě jedná o reklamu. Stěžovatel pak v námitkách proti obsahu protokolu argumentoval tím, že se jedná o reklamu s tím, že do pravomocného rozhodnutí soudu šířenou reklamu neodstraní. Ve „Vyjádření k uvědomění o zahájení správního řízení“ ze dne 10. 6. 2006 pro porušení čl. 1 odst. 1 v návaznosti na čl. 1 odst. 10 tržního řádu na základě kontrolních zjištění, pak stěžovatel výslovně uvedl, že v jeho případě, ačkoliv nesouhlasí s obviněním ze spáchání správního deliktu, byla vystavena reklama na zboží prodávané v provozovně dne 1. 5. 2004 a od tohoto data tak činí každý den. Ve vyjádření k oznámení o rozšíření správního řízení ze dne 27. 1. 2011 stěžovatel tvrdil, že z jeho vyjádření „*byla vystavena reklama na zboží prodávané v provozovně dne 1. 5. 2004 a od tohoto data tak činím každý den*“, není jasné, o jaký druh reklamy se

pokračování

jedná. Nabízení předmětného zboží v prosklených vitrínách na dveřích provozovny, v nichž bylo umístěno stejné zboží, jako bylo prodáváno i uvnitř provozovny, bylo zjištěno také kontrolami provedenými dne 13. 5. 2004 a dne 22. 9. 2004 živnostenským odborem Úřadu městské části Praha I, jak vyplývá z kontrolních protokolů založených ve správním spisu.

Z obsahu správního spisu tak vyplývá, že stěžovatel se jednání, které mu bylo kladeno za vinu, dopouštěl, a to nepřetržitě ode dne 1. 5. 2004, což výslovně potvrdil ve svých písemných vyjádřeních. Z jejich obsahu je také jednoznačně zřejmé, že stěžovatel od počátku správního řízení věděl, co je jeho předmětem, protože jeho reakce jsou zcela adekvátní. Skutečnost, že nesouhlasil pouze s právní kvalifikací svého jednání, které jako takové nepopíral, když tvrdil, že se jednalo o reklamu podle zákona o regulaci reklamy, nikoliv o nabízení zboží ve smyslu tržního řádu, není popřením nepřetržitosti jeho jednání a toho, zda byly naplněny znaky skutkové podstaty správního deliktu. Pokud tedy stěžovatel namítá, že se ke spáchání deliktu nepřiznal, že se správní orgány nepřetržitostí jeho jednání vůbec nezabývaly a že pro posouzení těchto otázek nebyla opora ve správním spisu, má Nejvyšší správní soud za to, že závěry vyslovené správními orgány v jejich rozhodnutích vycházejí ze správního spisu, jehož obsah je dostatečným podkladem pro jimi vyslovené závěry. Poukázal-li stěžovatel v této souvislosti na to, že městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že jeho vyjádření k zahájení správního řízení z března 2005 a ze dne 10. 6. 2005, v nichž má být stěžovatelovo „doznání“ obsaženo, ve správním spisu nenalezl, musí Nejvyšší správní soud toto tvrzení městského soudu korigovat, neboť „Vyjádření k uvědomění o zahájení správního řízení“ ze dne 10. 6. 2006 je součástí správního spisu, což spolu s dalšími listinami, které byly podkladem pro rozhodování správních orgánů, je dostačující pro závěr o zjištěném skutkovém stavu. Tuto stížní námitku proto Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou, neboť v postupu správních orgánů, jakož i městského soudu, neshledal namítanou vadu řízení, přičemž závěry městského soudu nelze v žádném případě hodnotit jako „spekulativní“.

V souvislosti se stížní námitkou, že magistrát rozšířil předmět řízení, aniž by pro takový postup shromáždil potřebné důkazy, v čemž stěžovatel spatřuje nezákonnost mající vliv na rozhodnutí ve věci samé, Nejvyšší správní soud předně odkazuje na již uvedené podklady a závěry týkající se otázky nepřetržitosti deliktního jednání stěžovatele. Pokud jde o povahu oznámení o zahájení správního řízení, je nutno vzít v potaz, že na začátku řízení není možné jeho předmět zcela přesně vymezit. V této fázi má správní orgán pouze základní informace. Nicméně předmět zahajovaného řízení musí být identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v tomto řízení hájit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541). V daném případě nelze o nevědomosti stěžovatele o předmětu řízení a z toho vyplývající újmě účinně se v řízení hájit hovořit. Stěžovateli bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude předmětem správního řízení a byla mu dána možnost se vyjádřit a uplatnit svá procesní práva.

Z reakcí stěžovatele na oznámení o zahájení správního řízení nijak nevyplývá, že by měl jakoukoli pochybnost o tom, jaký skutek je předmětem řízení. Následně magistrát předmět řízení upřesnil přípisem ze dne 27. 1. 2011, č. j. 98571/04/C/Te-479 (doručeným stěžovateli dne 28. 1. 2011). Při posouzení tohoto úkonu je podstatný jeho obsah, neboť ve věcech správního trestání musí být takovým úkonem zachována totožnost skutku. V daném případě je pak podstatné, že jím nedošlo k žádné procesní újmě na straně stěžovatele. Fakticky došlo jen k upřesnění časových údajů vyplývajících z provedení dokazování, přičemž se stěžovatelem bylo i nadále vedeno řízení pro porušení čl. 1 odst. 1 v návaznosti na čl. 1 odst. 10 tržního řádu. Posuzovaný skutek byl tedy stále tentýž. Nejvyšší správní soud proto tuto stížní námitku rovněž shledal nedůvodnou.

V další stížní námitce vytýkal stěžovatel magistrátu, že provedl ústní jednání bez přítomnosti jeho zástupce, čímž porušil jeho právo na obhajobu. Ve vztahu k této námitce je třeba zrekapitulovat, že magistrát přípisem ze dne 18. 5. 2010 vyzval stěžovatele k seznámení se s podklady rozhodnutí s tím, že tak může učinit dne 7. 6. 2010. Tento přípis byl doručen stěžovateli, nikoliv však jeho zástupci Mgr. Stanislavu Kadečkovi, kterému stěžovatel udělil plnou moc dne 27. 7. 2005 předloženou správnímu orgánu dne 9. 8. 2005. Podle protokolu o ústním jednání ze dne 7. 6. 2010 proběhlo toto jednání v nepřítomnosti stěžovatelova zástupce. V jeho průběhu stěžovatel pouze požádal o prodloužení lhůty k podání vyjádření a o možnost pořídit si kopie podkladů rozhodnutí, čemuž bylo vyhověno. Stěžovatel do protokolu výslovně uvedl, že je i nadále zastoupen advokátem JUDr. Stanislavem Kadečkou a že další jednání již není zapotřebí. Dne 21. 6. 2010 bylo magistrátu doručeno vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí ve věci zpracované stěžovatelem. Následně magistrát oznámením ze dne 20. 8. 2010 doručeným zástupci stěžovatele sdělil stěžovateli, že spisový materiál byl doplněn o další podklady s tím, že má možnost se k podkladům rozhodnutí vyjádřit. Poté přípisem ze dne 29. 9. 2010, doručeným zástupci stěžovatele, urgoval magistrát vyjádření stěžovatele, přičemž v příloze tohoto přípisu zaslal i doplněný podklad „Sdělení k ohlášení reklamního zařízení“ ze dne 20. 4. 2005, č. j. Výst.1445/05-Ko-1/164, s konstatováním, že stěžovatel se s tímto dokladem seznámil již dne 8. 9. 2010, což dokládá datum a k němu připojený podpis stěžovatele na rubu této listiny. Podáním ze dne 19. 10. 2010 stěžovatel navrhl výslech kontrolních pracovníků s tím, že trvá na veřejném projednání věci a na své účasti u výslechů svědků. Poté dne 7. 12. 2010 magistrátu sdělil, že plnou moc udělenou JUDr. Stanislavu Kadečkovi ruší. Jestliže tedy stěžovatel svému zástupci vypověděl plnou moc až dne 7. 12. 2010, měl magistrát přípis ze dne 18. 5. 2010, kterým stěžovatele vyzval k seznámení se s podklady rozhodnutí, doručovat tomuto zástupci a nikoliv stěžovateli. V kontextu shora uvedených skutečností, kdy stěžovatel v průběhu ústního jednání dne 7. 6. 2010 pouze požádal o kopie podkladů pro rozhodnutí a o prodloužení lhůty k podání vyjádření, přičemž magistrát tomuto požadavku vyhověl, však nelze dovodit vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Odhlédnout nelze ani od toho, že zástupce stěžovatele, ač později řádně vyzván k seznámení se s podklady pro rozhodnutí přípisem, se dalších úkonů stěžovatele neúčastnil a k věci se nevyjádřil. Na výzvy doručované zástupci stěžovatele reagoval pouze stěžovatel. Za tohoto stavu tedy nelze dovodit, že by stěžovateli i přes jisté pochybení magistrátu bylo upřeno právo na obhajobu.

Namítal-li v této souvislosti stěžovatel porušení ust. § 51 odst. 2 a § 53 odst. 6 správního řádu, která měla být podle jeho názoru při provádění listinných důkazů aplikována, přičemž citoval i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2013, č. j. 4 As 34/2013 – 24, pak takto formulovaná námitka obsahující pouze odkaz na ustanovení zákona, resp. citaci jeho znění včetně citace z odůvodnění soudního rozhodnutí, není řádně uplatněným stížním bodem. Není totiž zřejmé, ve vztahu k provedení, kterých listinných důkazů stěžovatel tuto námitku uplatnil. Stěžovatel je povinen ve stížní námitce specifikovat a uvést konkrétní pochybení, jehož důsledkem je nezákonnost napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud přitom nemůže domýšlet to, co v kasační stížnosti není obsaženo.

V další stížní námitce označil stěžovatel rozhodnutí správních orgánů za nezákonná, a zároveň nepřezkoumatelná, ve vztahu k odůvodnění odmítnutí jeho důkazních návrhů, neboť nelze hodnotit důkaz, který správní orgán ještě neprovedl.

Podle ust. § 3 správního řádu má správní orgán postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu nezbytném pro dodržení souladu s požadavky na zákonnost jeho postupu, uvedenými v ust. § 2 správního řádu. V ust. § 50 odst. 3

pokračování

správního řádu je správnímu orgánu uložena povinnost i bez návrhu zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu v řízení z moci úřední správní orgán ukládá nějakou povinnost. Odmítnutím provést navržené důkazy se Nejvyšší správní soud již zabýval. Např. v rozsudku ze dne 22. 7. 2009, č. j. 1 As 44/2009 - 101, uvedl, že „provedení důkazů navržených účastníky řízení pak správní orgán může odmítnout v případě, (...) že zjištění skutkového stavu má takové kvality, že o skutkovém stavu již neexistují žádné důvodné pochybnosti a případné další dokazování by již jen mohlo potvrdit okolnosti osvědčené předchozím dokazováním a bylo by tak již nadbytečné.“ V rozsudku ze dne 2. 9. 2009, č. j. 6 As 21/2009 – 66, pak vyslovil, že „možnost odmítnutí některých důkazů je dána také požadavky procesní efektivnosti a hospodárnosti správního procesu. Pokud správní orgán postupuje v dokazování v souladu s ust. § 3 správního řádu a v průběhu dokazování zjišťuje skutečnost bránící vyhovět žadatelově žádosti, další dokazování již neprovádí a žádost zamítne. Z hlediska zásad procesní efektivnosti a hospodárnosti správního procesu zůstává provádění dalších důkazů nadbytečné, jakmile by již byl v dosavadním dokazování nade vše pochybnost prokázán relevantní důkaz o nepřipustnosti žadatelovy žádosti.“

V dané věci stěžovatel navrhl výslech svědků (nejprve kontrolních pracovníků a později i prodavačů) zejména v souvislosti s ověřením nepřetržitosti jeho jednání. Za situace, kdy zjištění skutkového stavu mělo oporu v listinných důkazech a fotodokumentaci, jakož i ve vyjádření stěžovatele, přičemž podstatou pozdější stěžovatelovy argumentace bylo, že jeho jednání nebylo nabídkou zboží, ale reklamou, nemohly svědecké výpovědi kontrolních pracovníků, kteří vypracovali kontrolní protokoly, přinést jakoukoliv skutkovou novotu. Stěžovatel tak zpochybňoval pouze právní hodnocení skutkových zjištění, na kterých však nemohl výslech kontrolních pracovníků cokoli změnit. Provedení výslechu dalších navrhovaných svědků, tj. prodavačů, z důvodu prověření nepřetržitosti jednání stěžovatele, bylo rovněž nadbytečné za situace, kdy stěžovatel opakovaně potvrdil, že se sankcionovaného jednání dopouští ode dne 1. 5. 2004. Správní orgány přitom odmítnutí provedení důkazů navrhovaných stěžovatelem zcela konkrétně odůvodnily a současně se vyjádřily ke všem relevantní okolnostem. Nejvyšší správní soud tak v postupu správních orgánů neshledal stěžovatelem namítanou nezákonnost. Stejně tak nelze vyhodnotit rozhodnutí správních orgánů jako nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodu. Co se týče stěžovatelova odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005 – 62, pak tento není pro danou věc přílehlavý. Ve stěžovatelem citovaném rozsudku totiž osoba, proti níž bylo řízení vedeno, tvrdila, že se skutek, jehož se měla dopustit, odehrál jinak, a přitom neexistovaly objektivně ověřitelné okolnosti, které by takovou verzi s jistotou vylučovaly. Proto bylo pro zachování určité rovnováhy třeba provést důkazy, které k prokázání pravdivosti jejích tvrzení navrhovala. V dané věci však stěžovatel nepochybňoval skutkový stav, který dokládal i vlastní fotodokumentací, ale nesouhlasil s jeho právní interpretací.

Namítal-li stěžovatel nezákonnost a neústavnost tržního řádu, protože seznam přílohy č. 1 k tržnímu řádu je zcela individualizován, pak ani tuto stížní námitku nelze hodnotit jako důvodnou. Tržní řád byl vydán na základě zmocnění obsaženého v ust. § 18 odst. 1 živnostenského zákona, podle kterého obec může v přenesené působnosti vydat tržní řád formou nařízení obce. 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 odst. 3 citovaného ustanovení obec může 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 zakázané. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 A 77/2002 – 29, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost není právem absolutním, a proto nelze dovodit, že při této činnosti není subjekt nijak omezen, naopak toto právo může realizovat jen v souladu s právním řádem. Uvedené právo tedy může být zákonem omezeno tak, jak zákonodárce stanovil např. v § 18 živnostenského zákona, který zmocňuje obec k vydání tržního řádu. Toto ustanovení určuje, jaké oblasti může obecně závazná vyhláška obce regulovat a ve svém důsledku umožňuje, aby obec pro území svého obvodu stanovila určitá omezení výše uvedeného práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, tedy stanovit s přihlédnutím ke místním podmínkám určitou regulaci prodeje, který je realizován mimo zkolaudované provozovny. (...) Ze shora uvedeného je nutno dovodit, že čl. 1 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.*“

Podle čl. 1 odst. 1 tržního řádu je na území hlavního města Prahy je možno mimo provozovnu k tomuto účelu určenou kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona 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. Místa uvedenými v příloze č. 1 jsou tržnice, tržiště, tržní místa, restaurační zahrádky, místa pro konání trhů, trasy pro pojízdný prodej zboží nebo poskytování služeb, předsunutá prodejní místa a místa pro nabídku zboží.

Podle čl. 1 odst. 10 tržního řádu místo pro nabídku zboží je místo mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona, na kterém se za účelem prodeje nebo nabídky vystavuje zboží stejného druhu jako v této provozovně umístěné na zemi nebo na přenosném zařízení. To platí i tehdy, je-li takové zboží vystaveno zobrazené. Považuje se za něj i plocha, na které je uvedené zboží položeno, zavěšeno, či jiným obdobným způsobem upevněno buď přímo, nebo pomocí technického zařízení či konstrukce, jako je zeď domu mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím nebo vchodové dveře či okenice.

Ve vztahu k výše uvedené stížní námitce pak Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne ze dne 31. 10. 2011, č. j. 3 Ao 6/2011 – 47. V tomto usnesení Nejvyšší správní soud uvedl, že „*[c]o se týče namítané konkrétnosti úpravy nařízení č. 9/2011 Sb. hlavního města Prahy [tržní řád], je nutno vycházet z toho, že pro právní předpisy územní správy je vyšší míra konkrétnosti typická. Vyplyvá to z potřeby postihnout místní zvláštnosti, podmínky či záležitosti územního celku. Ústavní soud se již mírou konkrétnosti právních předpisů obce zabýval např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/95, publikovaném pod č. 280/1995 Sb., kde zaujal názor, že je nutné, aby obecně závazná vyhláška, již obec v souladu se zákonem o místních poplatcích zpoplatňuje užívání veřejného prostranství, přesně specifikovala veřejná prostranství pro zvláštní užívání uvedením názvu místa nebo jinak blíže charakterizovala jejich umístění v obci, aby byla vyloučena jejich záměna a současně aby nebyla narušena právní jistota občanů. V nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 50/03, publikovaném pod č. 567/2004 Sb., pak Ústavní soud konstatoval, že imperativ určitosti právního příkazu či zákazu vyžaduje, aby obecně závazná vyhláška upravující zákaz činností, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, obsažené v § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, určila veřejná prostranství v obci, na která se zákaz vztahuje, co možná nejpřesněji, tj. tak, aby jeho lokalizace byla dostatečně konkrétní a nevyvolávala žádné interpretační pochybnosti.*“

Nejvyšší správní soud neshledal v dané věci důvod odchylovat se od závěrů vyslovených v citovaných rozhodnutích. Nelze tedy souhlasit s tvrzením stěžovatele, že se tržní řád vztahuje ke konkrétnímu adresátu normy. Vymezení místa a jeho další konkretizace obsažená v tržním řádu, resp. v jeho příloze č. 1, je nutným předpokladem pro řádnou aplikaci tohoto předpisu.

pokračování

Právní úprava obsažená v tržním řádu tedy naplňuje požadavek dostatečné míry konkrétnosti tak, aby nevyvolávala žádné interpretační pochybnosti, a to v souladu s principy normativní právní úpravy a zmocněním v ust. § 18 odst. 1 živnostenského zákona. Konkrétnost předmětné úpravy přitom nedosahuje takové míry, že by sama o sobě zakládala práva a povinnosti jednotlivých adresátů.

Jestliže v daném kontextu stěžovatel namítal, že pokud tržní řád navíc reguluje i místa ve výlohách na ploše, jako jsou „vchodové dveře či okenice“, překračuje zákonné zmocnění a právně nepřipustným způsobem reguluje úsek, který je již upraven zákonem o regulaci reklamy, popř. stavebním zákonem, pak tuto námitku Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako zcela nepřijatelnou. Předmět úpravy zákona o regulaci reklamy, jakož i stavebního zákona, je naprosto odlišný od právní úpravy prováděné tržním řádem. Rozpor mezi aplikovanými ustanoveními tržního řádu a uvedenými normami proto Nejvyšší správní soud neshledal.

Nejvyšší správní soud se také zabýval stížní námitkou, že se nemohlo jednat o naplnění skutkové podstaty předmětného správního deliktu, neboť podle stěžovatele je nezbytně nutné rozlišovat mezi reklamou a nabídkou zboží k prodeji. V případě zboží umístěného ve dveřnicích otevřených vně provozovny se však podle Nejvyššího správního soudu o nabídku zboží mimo provozovnu k tomuto účelu určenou kolaudačním rozhodnutím nepochybně jednalo. Vystavené zboží jistě může mít účinky reklamy, avšak v daném případě si mohl každý potenciální zákazník toto zboží, opatřené navíc i cenovkou, prohlédnout a ihned zakoupit. Jednání stěžovatele proto nelze považovat za reklamu, tj. oznámení či předvedení mající za cíl podporu podnikatelské činnosti, zejména podporu prodeje zboží (viz ust. § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy), když toto jednání mělo nesporně za cíl prodej konkrétního nabízeného zboží. Pokud stěžovatel v kontextu této stížní námitky tvrdil, že nabídka by měla být natolik určitá, aby k jejímu přijetí v ideálním případě stačilo pouhé „ano“, pak se právě o takovou nabídku jednalo. Správní orgány se proto zcela správně zabývaly jednáním stěžovatele z hlediska regulace tržním řádem, jehož příslušná ustanovení nabídku zboží učiněnou shora popsáním způsobem zakazují.

Namítal-li stěžovatel, že je-li reklamním médiem vitrína umístěna na dveřnicích provozovny, jedná se o plochu, která se nenachází mimo zkolaudovanou provozovnu, Nejvyšší správní soud neshledal ani tento stížní bod důvodným. Účelem tržního řádu je stanovit pravidla prodeje v ulicích města, tedy jeho projevů ve smyslu vizuální změny veřejného prostoru. Regulaci nabídky a prodeje zboží mimo provozovnu ve smyslu tržního řádu je proto nutné chápat v souladu s tímto účelem. Tato skutečnost je ostatně nanejvýš zřejmá z dikce čl. 1 odst. 10 tržního řádu, který obsahuje legální definici pojmu „místo pro nabídku zboží“, resp. „místo mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona“, kam řadí i vchodové dveře a okenice, byť by byly stavební součástí provozovny. K tomu je možné odkázat i na ust. § 17 odst. 1 živnostenského zákona, ve kterém je provozovna vymezena jako prostor, v němž je živnost provozována. Z výše uvedeného lze tedy dovodit, že za provozovnu určenou pro nabídku zboží kolaudačním rozhodnutím je třeba považovat pouze vnitřní prostor stavby, bez ohledu na její vnější součásti. Připuštěním stěžovatelova výkladu by totiž regulace provedená tržním řádem naprosto pozbyla smyslu a fakticky by vedla až k absurdním situacím. Navíc je možné poukázat i na sdělení stavebního úřadu městské části Praha 1 ze dne 20. 4. 2005, č. j. Výst. 1445/05-Ko-1/164 k ohlášení reklamního zařízení. V tomto sdělení stavební úřad uvedl, že nemá námitky proti reklamnímu zařízení, tj. osazení závěsných vitrín na křídlech vrat na adrese Karlova 28, Praha 1, avšak stavebníka (M. H. a H. Q, s. r. o.) upozornil, že vitríny nesmí být realizovány a užívány před zařazením místa do tržního řádu. Podle Nejvyššího správního soudu je správný závěr městského soudu, který neakceptoval stěžovatelův názor, že znak „mimo provozovnu zřízenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím“ je naplněn pouze nabídkou či prodejem zboží na místech, která nemají charakter stavby, což

stěžovatel dovozoval z ust. § 18 odst. 2 živnostenského zákona, podle kterého tržní řád se s výjimkou odstavce 1 písm. a), b) a c) vztahuje i na prodej zboží a poskytování služeb na tržistiších majících charakter stavby podle zvláštního zákona. Citované ustanovení se týká prodeje zboží a poskytování služeb v tzv. kamenných tržnicích, kde nelze využít ustanovení tržního řádu o vymezení tržních míst, ustanovení o kapacitě a vybavenosti tržnice a vymezení prodejní či provozní doby. Nedopadá tak na případ stěžovatele.

Podle Nejvyššího správního soudu je dále nedůvodné stěžovatelovo tvrzení, že společenská nebezpečnost jeho jednání byla nulová, a proto nemohlo dojít k naplnění materiální stránky deliktu. Správní orgány dovodily, že se stěžovatel dopustil správního deliktu tím, že na místě Karlova 28, Praha 1, které není uvedeno v příloze č. 1 tržního řádu, nabízel zboží mimo provozovnu k tomuto účelu určenou kolaudačním rozhodnutím podle stavebního zákona. Tímto jednáním porušil tržní řád. Pro závěr o jeho porušení přitom nebylo rozhodné, jaký je vzhled vitrín nebo zda jejich osazení na dveřnicích provozovny je nebo není v rozporu se zájmy památkové péče. Správní orgány v napadených rozhodnutích vyhodnotily v souladu s právními předpisy, že došlo k dlouhodobému a rozsáhlému porušování tržního řádu stěžovatelem, i přes opakované upozornění na závadnost jeho jednání (v rámci opakovaných kontrol provozovny). Z těchto důvodů pak shledaly i naplnění materiální stránky správního deliktu, a to bez ohledu na stanoviska jiných správních orgánů. V napadeném rozhodnutí ostatně ministerstvo zcela srozumitelným způsobem uvedlo, že „[š]kodlivý následek spočívá minimálně v obrožení zájmu chráněného tržním řádem, tedy nesnížené estetické kvality místa, na které tržní řád dopadá. (...) Právě nekulturní venkovní nabízení a prodej zboží, a to i předmětů, které nijak nesouvisí s konkrétní lokalitou, bylo v minulosti důvodem zavedení regulace obsažené v tržním řádu. Je legitimní, pokud hlavní město Praha reguluje veřejný prostor tak, aby se nestal jedním velkým tržištem a aby svým původním osobitým rázem, který je živelnými obchodními aktivitami narušován, i nadále lákal místní a zahraniční návštěvníky, z čehož má v konečném důsledku prospěch i sám podnikatel. Není pak zároveň přijatelné, aby některý z podnikatelů měl prospěch z porušování závazné regulace, a tím i z konkurenční výhody získané protiprávním jednáním.“ Nejvyšší správní soud tedy považuje za správný závěr městského soudu, že bylo plně na správních orgánech posoudit, zda došlo k porušení tržního řádu, k naplnění všech znaků správního deliktu a ke vzniku škodlivého následku.

S ohledem na výše uvedené není rozsudek městského soudu nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměla a ministerstvu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Stěžovateli byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát, přičemž podle ust. § 35 odst. 8 s. ř. s. platí v takovém případě odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát. Nejvyšší správní soud přiznal ustanovenému zástupci odměnu za poskytnutí právní služby stěžovateli podle ust. § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), za jeden úkon právní služby (písemné podání ve věci samé), ve výši 3.100 Kč a náhradu hotových výdajů podle ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu v částce 300 Kč, celkem tedy ve výši 3.400 Kč.

pokračování

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

V Brně dne 30. června 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu