ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Mgr. E. M.,** zast. Mgr. et Mgr. Pavlem Bartošem, advokátem, se sídlem Železná 33, Beroun, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2016, č. j. 3 A 82/2013 - 36,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2016, č. j. 3 A 82/2013 - 36, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 21. 5. 2013, č. j. MHMP 195197/2013/B, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 21.600 Kč do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. et Mgr. Pavla Bartoše, advokáta, se sídlem Železná 33, Beroun.

Odůvodnění:

I.
Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 21. 5. 2013, č. j. MHMP 195197/2013/B (dále též „napadené rozhodnutí"), žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1 ze dne 19. 2. 2013, č. j. UMCP1 025685/2013, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 8000 Kč za spáchání správního deliktu dle ustanovení § 62 odst. 1 písm. l) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 31 odst. 4 živnostenského zákona při nákupu použitého zboží nebo zboží

bez dokladu nabytí v provozovně s názvem „Knihkupectví, antikvariát AURORA“, neidentifikovala před uzavřením smluvního vztahu předmět smluvního vztahu, a to minimálně v případě zboží namátkově vybraného při živnostenské kontrole provedené dne 5. 11. 2012, konkrétně u knih Čtyřicet dnů; Ocas draka – čínský drak se probudil; Loutky i dělníci boží a u obrazu (krajina). V dokladech o nákupu tohoto zboží bylo v části týkající se identifikace předmětu smluvního vztahu uvedeno pouze „nákup knih“, tudíž doklady o nákupu neobsahovaly údaje umožňující dostatečnou identifikaci nakoupeného zboží. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný popsal, že v provozovně žalobkyně byla dne 5. 11. 2012 provedena kontrola, během níž bylo zjištěno, že žalobkyně provádí nákup použitého zboží, tudíž se kontrola zaměřila na dodržování povinností stanovených v § 31 odst. 4 až 7 živnostenského zákona, tedy vedení evidence k použitému zboží. Ke kontrole byly namátkově vybrány výše uvedené předměty (3 knihy a 1 obraz). Žalobkyně předložila příslušnou evidenci, která však neobsahovala řádnou identifikaci předmětu smluvního vztahu, neboť u všech předmětů bylo uvedeno pouze „nákup knih“.

[2] Při posuzování důvodnosti odvolání žalovaný primárně vycházel z ustanovení § 31 odst. 4 živnostenského zákona, který ukládá podnikatelům povinnost v případě nákupu použitého zboží nebo zboží bez dokladu nabytí, aby před uzavřením smluvního vztahu identifikovali jeho účastníky a předmět smluvního vztahu a aby o těchto skutečnostech vedli evidenci obsahující dále informaci o datu uzavření tohoto smluvního vztahu. Identifikací předmětu smluvního vztahu se pro účely živnostenského zákona rozumí zjištění názvu výrobku, jeho značky a výrobního čísla, jsou-li na výrobku uvedeny, jinak stručný popis výrobku, umožňující jeho dostatečnou identifikaci. Tuto povinnost žalobkyně podle závěru žalovaného nesplnila. Výši pokuty považoval žalovaný za přiměřenou prokázanému porušení zákona, a to vzhledem k maximální možné výši pokuty 1.000.000 Kč; pokutu vyhodnotil s ohledem na její výši jako výchovnou.

[3] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala zrušení napadeného rozhodnutí. Žalovaný se nezabýval tím, zda předmětem kontroly bylo skutečně použité zboží či zboží bez dokladu nabytí. Přístup správních orgánů považovala za ryze formalistický, neboť vede k takovým absurdním závěrům, jelikož by např. v případě nákupu věcí z pozůstalosti musela strávit několik dnů jejich sepisováním podle požadavků správních orgánů. Myšlenka, že by zboží mohlo být identifikováno i poté, co již v provozovně není, je obecně iluzorní. Pozastavovala se nad tím, jakou informační hodnotu bude mít existence dokladu o nákupu knihy (např. Loutky i dělníci boží, autor F. X. Šalda, vydal Melantrich a.s. v roce 1935), když tato kniha se již v provozovně třeba ani nenachází. V daném roce může nakladatelství vydat knihy v několika tisícovém nákladu, a to, zda konkrétně ta kniha, která byla vykoupena, je tou, která by případně byla zjišťována, není možné určit. Smysl zákonné povinnosti žalobkyně spatřuje v tom, aby podnikatel byl schopen doložit, od koho daný předmět koupil, což bylo v daném případě splněno prostřednictvím shodného čísla uvedeného v knize a v dokladu o nákupu zboží. Evidence byla zajištěna kombinací nákupního dokladu, kde bylo uvedeno číslo, a vykoupeného předmětu, na němž bylo uvedeno číslo z nákupního dokladu. Zákon přitom neukládá, aby evidence byla zajištěna prostřednictvím jediného dokladu. Předmětem koupě může být i např. celá knihovna z pozůstalosti, kterou je třeba považovat za věc hromadnou, právní vztah se pak nepojí k jednotlivým částem hromadné věci. Výši uložené pokuty žalobkyně vyhodnotila jako nepřiměřenou, neboť je jí známo, že ostatní antikváři postupují stejným způsobem, přičemž správní orgány zatím nikoho jiného nesankcionovaly. Nepopírala, že v minulosti byla sankcionována za stejné pochybení, avšak na situaci reagovala vytvořením nového nákupního listu, s jehož obsahem správní orgány souhlasily, tudíž nechápe, proč je znovu postihována. Výše sankce je rovněž nepřiměřená k hodnotě věcí, u nichž správní orgány konstatovaly její pochybení.

[4] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 10. 2. 2016, č. j. 3 A 82/2013 - 36, žalobu jako nedůvodnou zamítl. Nepřisvědčil námitce žalobkyně, že by správní spis neobsahoval podklad o tom, že správní orgán prvního stupně kontroloval použité zboží; toto tvrzení je v rozporu s obsahem protokolu o kontrole ze dne 5. 11. 2012, s nímž žalobkyně svým podpisem vyjádřila souhlas. Povinnost identifikovat smluvní stranu a předmět obchodu byla do živnostenského zákona vtělena zákonem č. 119/2004 Sb., přičemž zákonodárce sice primárně mířil na zastavárny, avšak posuzovaná právní úprava se vztahuje nejen na zastavárny, ale i na antikvariáty. Správní orgány proto dle závěru soudu postupovaly správně, pokud na daný případ aplikovaly ustanovení § 31 odst. 4 a 5 živnostenského zákona. Skutečnost, že žalobkyně obchoduje se zbožím, které není typickým předmětem trestné činnosti, správní orgány správně zohlednily při posuzování závažnosti správního deliktu a při stanovení výše sankce. Podle právního názoru městského soudu je účelem evidence zboží dle § 31 odst. 4 živnostenského zákona zaznamenat, jaké zboží podnikatel koupil, od koho a kdy, aby se monitoroval oběh zboží tam, kde dochází k častějším obchodům se zbožím pocházejícím z trestné činnosti. Smyslem evidence je i ztížení možného podílnictví podnikatelů na trestné činnosti a zajištění důkazních prostředků orgánům činným v trestním řízení. Zcela nedostatečná je proto dle závěru soudu evidence, kterou vedla žalobkyně, pokud zaznamenávala v nákupních dokladech toliko evidenční čísla zboží, jež byla zároveň vyznačena na jednotlivých předmětech. Taková evidence totiž nezajišťuje svůj hlavní účel, aby bylo zřejmé, jaké zboží, od koho a kdy podnikatel koupil, protože v případě dalšího prodeje zboží již není možné z nákupních dokladů u žalobkyně při kontrole zjistit, co přesně bylo předmětem smluvního vztahu. Přijatý výklad potvrzuje i povinnost uchovávat evidenci po dobu 5 let od uzavření smlouvy (§ 31 odst. 6 živnostenského zákona). Pokud by ze samotného nákupního dokladu nebylo patrné, k jakému zboží se vztahuje, ztratila by archivace dokladu po prodeji zboží svůj význam. Ve vztahu k námitce žalobkyně, jak by měla postupovat v případě koupě knihovny jako věci hromadné, soud vysvětlil, že není úlohou správních soudů řešit hypotetické situace, které nemají vztah k meritu věci. Žalobkyně byla prošetřována pouze pro tři nákupy, jejichž předmětem byly dne 2. 5. 2012 obraz krajiny (ev. č. 512), dne 3. 10. 2012 knihy *Čtyřicet dnů* a *Loutky i dělníci boží* (ev. č. 1012) a dne 1. 11. 2011 kniha *Ocas draka – čínský drak se probudil* (ev. č. 1111). S ohledem na malý počet výrobků, které byly předmětem těchto tří smluvních vztahů, soud nepovažuje přirovnání ke knihovně či k nákupu věci hromadné za přiléhavé. Soud nezjistil, že by výše pokuty uložená žalobkyni byla nepřiměřená, neboť správní orgán nevybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho úvaha je logická a zohledňuje všechna zákonná kritéria. Soud rovněž nezjistil, že by uložená pokuta byla pro žalobkyni likvidační. Žalobkyni bylo porušení téže povinnosti v minulosti již vytknuto a recidiva je obecně přitěžující okolností. Námitku, že ostatní podnikatelé nejsou sankcionováni, vyhodnotil jako irelevantní, neboť není možné vlastní protiprávní jednání omlouvat protiprávním jednáním ostatních. Žalobkyně podle názoru soudu nijak nedoložila své tvrzení, že v minulosti správní orgán schválil způsob vedení sporné evidence.

[5] Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vyslovila přesvědčení, že městský soud příslušnou právní úpravu vyložil příliš formalisticky. Městský soud neopřel svůj závěr o tom, že správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav, který zachytily do protokolu o kontrole, o žádný právní předpis. Pouhá okolnost, že stěžovatelka proti obsahu protokolu původně ničeho nenamítala, jí nemůže zbavit možnosti zpochybnit skutkový stav věci. Nelze proto dospět k závěru, že předmětné knihy byly nakoupeny jako použité zboží nebo zboží bez dokladu nabytí. Stěžovatelka se nemohla plně ztotožnit ani se závěry městského soudu ohledně evidence zboží dle § 31 odst. 4 živnostenského zákona, neboť ty by měly smysl pouze tehdy, pokud by se muselo dokladovat i to, komu bylo zboží následně prodáno. Pokud totiž v době archivace není zboží fyzicky u podnikatele, nelze ze stručné identifikace nic zjistit pro

zjištění podílnictví podnikatele na trestné činnosti. Sám správní orgán prvního stupně např. identifikoval obraz tak, že uvedl „obraz-krajina“ – takový údaj je však pro účely trestního řízení podle názoru stěžovatelky naprosto nepoužitelný. Evidence tedy má podle stěžovatelky smysl pouze tehdy, pokud je zboží u podnikatele, jelikož tehdy mohou orgány činné v trestním řízení zboží i dohledat, přičemž tomuto účelu evidence vedená stěžovatelkou vyhovovala. Soud se nesprávně odmítl zabývat tím, co by měli podnikatelé dělat při nákupu celé pozůstalosti, neboť to se v praxi běžně děje. Nesouhlasila rovněž s tím, že se městský soud nezabýval moderací pokuty, neboť tento návrh je odvoditelný z obsahu jejího nesouhlasu s výší pokuty, kterou hodnotila jako nepřiměřenou.

[6] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka dovozovala, že předmětem smluvního vztahu může být i podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále též „nový občanský zákoník“), věc hromadná, čemuž musí odpovídat i aplikace povinnosti obsažené v ustanovení § 31 živnostenského zákona. Pokud věci, u nichž je podle správních orgánů nedostatečná evidence, nakoupila jako věc hromadnou, je nutné k tomu podle jejího názoru přihlédnout.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Setrval na stanovisku, že se nejedná o přepjatý formalismus, pokud je po podnikateli, který vykupuje použité zboží, požadováno splnění povinností stanovených pro tuto činnost živnostenským zákonem. Pokud stěžovatelka ve svých dokladech uvedla, že předmětem smluvního vztahu byl „nákup knih“, nejedná se podle názoru žalovaného o dostatečnou identifikaci předmětu obchodu. Zákon přitom z této povinnosti přesně identifikovat předmět smlouvy nevyjímá knihy nebo obrazy. Výši pokuty považuje žalovaný za přiměřenou i s ohledem k tomu, že pochybení se týká zboží, u kterého je souvislost s trestnou činností menší.

II.
Posouzení kasační stížnosti

[8] Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Městského soudu v Praze vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřípustnost.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

II. a)
Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. V této souvislosti odkazuje na svou ustálenou judikaturu (srov. například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245), ze které se podává, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě;

proč považoval žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námitek. Nesrozumitelné je pak rozhodnutí krajského soudu především tehdy, pokud z něho není zřejmé, jak soud rozhodl, v jaké věci, pokud výrok neodpovídá odůvodnění, případně pokud jsou v rozhodnutí krajského soudu jiné vnitřní rozpory. Dle judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02) je jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces a vylučujícím libovůli při rozhodování, i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví srov. ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

V projednávaném případě však Nejvyšší správní soud takové vady napadeného rozsudku městského soudu neshledal. Městský soud totiž svůj rozsudek dostatečně odůvodnil a jeho právní názory jsou logické a srozumitelné. Městský soud uvedl, z jakého důvodu považuje napadené rozhodnutí žalovaného za zákonné. Městský soud vyjádřil svůj právní názor ohledně zákonnosti napadeného rozhodnutí, a to i odkazem na obsah správního spisu; z faktu, že nepřisvědčil argumentaci stěžovatelky a že dospěl k závěrům, se kterými nesouhlasí, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů.

[12] Stěžovatelka nedůvodně vytýká městskému soudu, že vycházel z protokolu o provedení kontroly, aniž by své závěry opřel o příslušné ustanovení právního předpisu. Zde musí Nejvyšší správní soud odkázat na to, že stěžovatelka ve své žalobě jako žalobní bod namítala, že ze správního spisu nevyplývá, zda se jedná o použité zboží u všech 4 předmětů, jejichž identifikace byla podle závěru správních orgánů v dokumentaci stěžovatelky nesprávná. Na tuto výtku městský soud reagoval zcela správně, pokud odkázal na obsah spisu a pořízený protokol z provedené kontroly. Jestliže stěžovatelka zvolila určitý způsob své obrany a tomu přizpůsobila svou žalobní argumentaci (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78), nemůže následně vytýkat městskému soudu, že se měl zabývat ještě dalšími okolnostmi, které jsou podle jejího názoru rovněž podstatné (zde prověření skutkových zjištění správních orgánů), zvláště když v průběhu správního řízení nerozporovala závěr správních orgánů, že se u těchto kontrolovaných předmětů jedná o použité zboží, na něž dopadá ustanovení § 31 odst. 4 a 5 živnostenského zákona.

[13] Pokud v průběhu správního řízení ničeho vůči protokolu o kontrole stěžovatelka nenamítala, naopak s ním *de facto* souhlasila, a správnímu orgánu nevznikly žádné pochybnosti o správnosti obsahu tohoto protokolu, nelze jej zpětně účelově zpochybňovat a tvrdit, že správní orgány neprovedly dostatečné dokazování. Závěry správních orgánů nelze za takovéto situace zpochybnit jen na základě toho, že stěžovatelka nyní požaduje přesné uvedení ustanovení právního předpisu, na základě kterého je tento stav „právně závazný a nezpochybnitelný“. Námitky stěžovatelky se navíc jeví značně účelové a nevěrohodné vzhledem k povaze prověřovaného zboží, tj. k antikvárním knihám a blíže neidentifikované malbě krajiny, které stěžovatelka dle jí předložených dokladů zakoupila od jednotlivých spotřebitelů, kteří je předtím zjevně užívali.

[14] Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by byl dán důvod kasační stížnost podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

II. b)
Námitka nesprávného výkladu § 31 odst. 4 a 5 živnostenského zákona

[15] Stěžovatelka dále namítala, že jí vedená evidence a doklady ve svém souhrnu splňovaly požadavky § 31 odst. 4 a 5 živnostenského zákona.

[16] Podle § 31 odst. 4 živnostenského zákona *podnikatel je povinen, jde-li o nákup použitého zboží nebo zboží bez dokladu nabytí, kulturních památek nebo předmětů kulturní hodnoty, přijímání tohoto zboží do zástavy nebo zprostředkování jeho nákupu či přijetí do zástavy, před uzavřením smluvního vztahu identifikovat jeho účastníky podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a předmět smluvního vztahu, vést evidenci o těchto skutečnostech, a to včetně data uzavření tohoto smluvního vztahu. Tato evidence musí být přístupná v provozovně, v níž dochází k identifikaci a kde se toto zboží nachází.* Podle odst. 5 stejného paragrafu, *identifikací předmětu smluvního vztahu se pro účely tohoto zákona rozumí zjištění názvu výrobku, jeho značky a výrobního čísla, jsou-li na výrobku uvedeny, jinak stručný popis výrobku, umožňující jeho dostatečnou identifikaci.*

[17] Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s právním názorem městského soudu ohledně účelu právní regulace obsažené v ustanovení § 31 odst. 4 a 5 živnostenského zákona, neboť městský soud správně uvedl, že *„povinnost identifikovat smluvní stranu a předmět obchodu byla poprvé vtělena do živnostenského zákona zákonem č. 119/2004 Sb. jako prostředek boje proti podílnictví zastaváren na obchodu s kradeným zbožím (srov. důvodovou zprávu k danému zákonu). Ačkoli primárním cílem regulace byly zastavárny, zákonodárce zvolil v § 31 odst. 4 živnostenského zákona regulaci obecnější, která se vztahuje na všechny podnikatele při dispozici s určitým typem zboží. Městský soud se sice ztotožňuje s žalobkyní v závěru, že jazykový výklad je pouze prvotní způsob, jak se přiblížit k obsahu právní normy (srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.), posuzovaná právní úprava se vztahuje ale nejen na zastavárny, ale i na antikvariáty. Nadto nelze vyloučit, že se mezi antikvárním zbožím mohou objevit vzácné tisky (např. bibliofilská vydání) či vzácné obrazy. Správní orgány proto postupovaly správně, pokud jednání žalobkyně posuzovaly dle citovaných ustanovení, neboť nejen dle jazykového výkladu, ale i dle svého smyslu právní úprava, kterou aplikovaly správní orgány, na posuzovanou věc dopadá. (…)*
Účelem evidence zboží dle § 31 odst. 4 živnostenského zákona je zaznamenat, jaké zboží podnikatel koupil, od koho a kdy, aby se monitoroval oběh zboží tam, kde dochází k častějším obchodům se zbožím pocházejícím z trestné činnosti. Smyslem evidence je i ztížení možného podílnictví podnikatelů na trestné činnosti a zajištění důkazních prostředků orgánům činným v trestním řízení.“

[18] Těmto obecným závěrům městského soudu nemá Nejvyšší správní soud co vytknout. Správní orgány a městský soud tedy nepochybily, pokud vykládaná ustanovení aplikovaly na případ stěžovatelky, která provozuje antikvariát.

[19] Nejvyšší správní soud ovšem nesouhlasí se způsobem, jakým správní orgány a městský soud § 31 odst. 4 a 5 živnostenského zákona vyložily a aplikovaly v konkrétním případě. Sporná je aplikace neurčitého právního pojmu *stručný popis výrobku, umožňující jeho dostatečnou identifikaci* obsaženého v § 31 odst. 5 živnostenského zákona. Obsahem kategorie neurčitý právní pojem se zabýval např. rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154, č. 3073/2014 Sb. NSS. Dospěl k závěru, že *„neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat. Jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytváří příslušným orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv. U neurčitých právních pojmů se zajisté také vyskytuje určitá míra „uvážení“ správního orgánu, ta se ovšem zaměřuje na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Výsledkem je pak závěr, který nemá alternativu. (…) Výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav by pak měly být v souladu s ustanovením § 75 s. ř. s. soudem plně a meritorně přezkoumatelné. Pokud správní soud posoudí oproti správnímu orgánu odlišně zaměnitelnost*

ochranné známky nebo dotčenost práv osoby namítající přihlášku ochranné známky podanou ve zlé víře, může v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. zavázat správní orgán právním názorem vystavěným na hodnocení skutkového stavu, které je odlišné od předchozího hodnocení provedeného správním orgánem."

[20] Nejvyšší správní soud v souladu se shora citovanými závěry rozšířeného senátu přistoupil k aplikaci neurčitého právního pojmu *stručný popis výrobku, umožňující jeho dostatečnou identifikaci,* na posuzovaný případ. Předesílá, že obsah a aplikace tohoto neurčitého pojmu může být v odlišných případech jiná. V této věci je nutno zohlednit, že se jedná o antikvariát a kontrolovanými předměty vykoupenými stěžovatelkou byly antikvární knihy zanedbatelné ceny v řádu desítek korun, nejdražší z nich měla prodejní cenu 250 Kč, přičemž výkupní cena těchto knih logicky musela představovat zlomek ceny, za níž stěžovatelka následně knihy ve svém antikvariátu nabízela. Rovněž kontrolovaný obraz byl nepříliš hodnotnou „krajinkou", jejíž podrobnější popis nestál za námahu ani pracovníkům správního orgánu provádějícím kontrolu a jejíhož autora zjevně nebylo možné zjistit.

[21] Je obecně známou skutečností, že obchod se zbožím tohoto typu není nijak lukrativní a že značná část provozovatelů antikvariátů svou činnost vnímá nikoli jako primárně výdělečný obchod, ale spíše jako svého druhu kulturní službu, která spočívá v zajištění dostupnosti starších laciných knih pro současné čtenáře, tedy službu do značné míry podobnou jako u veřejných knihoven. Antikvariáty tak lze s určitou nadsázkou považovat za svého druhu kulturní instituce, které pomáhají zprostředkovat literární poklady (ale i brak) předků dnešní generaci. Mnoho čtenářů je právě k četbě starých knih přivedeno neopakovatelnou atmosférou těchto „obchodů", v nichž je možné strávit dlouhé hodiny přehrabováním svazků a jejich zkoumáním všemi smysly, či zážitkem objevu literárního skvostu na místě zcela nečekaném. Nejvyšší správní soud má za to, že tento kontext je nutné vzít v úvahu při výkladu a aplikaci povinností vyplývajících provozovatelům antikvariátů z právních předpisů. Bylo by politováníhodné, pokud by formalistický výklad právních předpisů uvalujících na provozovatele antikvariátů nepřiměřenou a neodůvodněnou administrativní zátěž, která by nadále jejich provozování znevýhodnila i finančně, vedl k postupnému vymizení tohoto typu obchodů. Je totiž zřejmé, že vedení evidence popisující velmi podrobně každý jednotlivý vykupovaný kus, může být pro antikváře nejen frustrující, ale i finančně nákladné vzhledem k tomu, že by za tímto účelem zřejmě museli najmout další pracovníky.

[22] Je tedy třeba hledat takový výklad pojmu *stručný popis výrobku, umožňující jeho dostatečnou identifikaci*, který na jednu stranu bude respektovat znění právního předpisu a jeho účel, kterým je potírání obchodu s kradenými věcmi, na druhou stranu ovšem zohlední i specifika projednávané věci. V ní jde o obchod se starými knihami, které jsou antikváři vykupovány ve velkém množství (často stovek či tisíců knih najednou) přičemž cena jednotlivých kusů bývá zpravidla zanedbatelná a zboží tohoto typu s ohledem na své vlastnosti není typickým předmětem krádeže a následného prodeje. Zákonodárcem zvolený pojem *stručný popis výrobku* k tomu dává značný prostor. Jistě u každého popisu „výrobku" si lze představit větší či menší stručnost resp. přesnost. Správními orgány popsaná kniha Loutky i dělníci boží, autor F. X. Šalda, vydal Melantrich a.s. v roce 1935, jistě může být popsána mnohem přesněji, tak aby ji nebylo možné zaměnit s jinou knihou vydanou v témže vydání, tedy např. uvedením drobných poškození knihy, vpisků či věnování, fotodokumentací apod. Je ovšem otázkou, zda je takový přesný či zcela vyčerpávající popis knihy nabízené za 40 Kč potřebný vzhledem k účelu takové evidence. Nejvyšší správní soud má i vzhledem k výše uvedeným úvahám za to, že nikoli.

[23] Stěžovatelka v nyní posuzované věci sice na evidenční doklady neuváděla vyčerpávající popis antikvárních knih, popř. obrazů, který by sám o sobě umožňoval toto zboží konkrétně individualizovat, avšak tyto identifikovala pomocí inventárního čísla, díky němuž bylo možné

u každé věci v jejím obchodě spadající do kategorie „použité zboží“ zjistit údaje požadované § 31 odst. 4 živnostenského zákona. V projednávané věci se tak ostatně stalo a správní orgány z takto vedené evidence stěžovatelky přesně zjistily veškeré zákonem vyžadované informace včetně popisu zboží umožňujícího jeho identifikaci, neboť všechny tyto informace jsou uvedeny v kontrolním protokolu z 5. 11. 2012 a následně byly převzaty do odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Správní orgány pouze vytýkaly stěžovatelce, že přesná identifikace vykoupeného zboží nebyla výslovně uvedena na „dokladu o nákupu použitého zboží“. Zákon však takový požadavek neobsahuje. Vykládané ustanovení živnostenského zákona vyžaduje, aby vypočtené informace byly součástí evidence, jakým způsobem konkrétně má být evidence vedena, je ponecháno na volbě podnikatele. Nejvyšší správní soud zastává názor, že v dané konkrétní věci stěžovatelka povinnost uloženou jí § 31 odst. 4 živnostenského zákona dodržela, pokud doklady obsahující povinné údaje s výjimkou specifikace předmětu kupní smlouvy odkazovaly pomocí evidenčního čísla na jednotlivé předměty (knihy, obraz), které samy představovaly *dostatečnou identifikaci* zboží, a pokud pomocí této evidence bylo možné veškeré zákonem požadované informace zjistit. Soud tedy dospěl k závěru, že stěžovatelka takto dostála povinnosti vyplývající jak ze znění příslušného ustanovení, tak i z jeho smyslu a účelu, tedy odhalit v provozovně kradené zboží, případně i zjistit, od koho kradené zboží pochází. Tato možnost zůstává nedotčena i po prodeji tohoto zboží, protože pokud by někdo následně u určitého v antikvariátě zakoupeného kusu opatřeného evidenční značkou potřeboval zjistit, od koho toto zboží antikvář odkoupil, ve spojení s evidencí stěžovatelky to bude možné. Proto má smysl i městským soudem uváděná archivační povinnost ve vztahu k dokumentaci zakotvená v § 31 odst. 6 živnostenského zákona.

[24] Zisk plyne provozovatelům antikvariátů zpravidla z prodeje cenných bibliofilských tisků či starožitných nebo sběratelsky atraktivních knih, tedy předmětů, jejichž cena zpravidla činí částky v řádu tisíců korun nebo ještě více. U tohoto zboží, podobně jako v případě zastaváren či starožitnictví, u nichž je riziko přeprodávání kradeného zboží nesrovnatelně vyšší, nelze naopak shora naznačený benevolentnější přístup k plnění povinností vyplývajících z § 31 odst. 4 živnostenského zákona aplikovat. V takových případech tedy budou požadavky na specifikaci zboží vykupovaného podnikatelem mnohem přísnější a jeho popis se nebude moci omezovat na zjednodušený odkaz pomocí inventárního čísla, jak bylo akceptováno v případě běžného antikvárního zboží. V případě těchto cennějších kusů lze považovat za odůvodněnou i určitou zvýšenou administrativní zátěž podnikatelů spojenou s přesnější evidencí, a to i s ohledem na to, že u takového zboží mohou podnikatelé počítat s vyšším ziskem a množství takových předmětů není tak velké jako u běžných knih v antikvariátu.

[25] V konkrétním případě tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelka dostála své povinnosti vést evidenci dle § 31 odst. 4 a 5 živnostenského zákona, a proto se nedopustila správního deliktu podle § 62 odst. 1 písm. l) živnostenského zákona. Námitka stěžovatelky byla tedy v tomto smyslu důvodná.

II. c)
Námitky nesprávného týkající se výše pokuty a moderace

[26] Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit s námitkou stěžovatelky, že městský soud postupoval formalisticky, pokud nedovodil, že podala návrh na moderaci uložené pokuty. Žádný takový návrh totiž stěžovatelka nepodala, neboť ve své žalobě ze dne 24. 7. 2013 dovozovala nepřiměřenost výše uložené pokuty a mj. i z tohoto důvodu požadovala zrušení napadeného rozhodnutí. Za takové situace městský soud nebyl oprávněn přiměřenost sankce ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. přezkoumávat a rozhodnout o moderaci trestu, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 8. V posuzovaném případě byl tedy

městský soud oprávněn hodnotit námitku stěžovatelky týkající se nepřiměřenosti výše uložené sankce pouze z hlediska zákonnosti dle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. V tomto směru mu nelze ničeho vytknout.

[27] Co se týče konkrétních námitek stěžovatelky ohledně výše uložené pokuty, Nejvyšší správní soud se jimi již nezabýval. To by bylo nadbytečné za situace, kdy výše dospěl k závěru, že stěžovatelka se deliktu, který jí byl kladen za vinu, nedopustila.

III.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[28] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Městského soudu v Praze k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je nezákonné a městský soud věc neprávně právně posoudil, pokud žalobu stěžovatelky zamítl. Důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného zde byly již v době řízení před městským soudem, proto Nejvyšší správní soud postupoval v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušil napadený rozsudek městského soudu a zároveň i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem je pro žalovaného v dalším řízení závazné.

[29] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka byla ve věci procesně úspěšná, proto má právo na náhradu nákladů řízení.

[30] Podle § 110 odst. 3 věty poslední s. ř. s. Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení před městským soudem i o nákladech řízení o kasační stížnosti. V řízení před městským soudem má stěžovatelka právo na náhradu soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a dále nákladů právního zastoupení za dva úkony (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby) po 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a režijní paušál za tyto dva úkony ve výši 300 Kč za každý (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky).

[31] V řízení o kasační stížnosti pak má stěžovatelka právo na náhradu soudního poplatku ve výši 5.000 Kč a taktéž na náhradu nákladů právního zastoupení za dva úkony (podání kasační stížnosti a její doplnění) po 3.100 Kč a režijní paušál za dva úkony ve výši 300 Kč za každý.

[32] Zástupce stěžovatelky nedoložil, že by byl plátcem DPH.

[33] Stěžovatelka má tedy právo na náhradu nákladů řízení před městským soudem a řízení o kasační stížnosti ve výši celkem 21.600 Kč. Nejvyšší správní soud proto uložil žalovanému zaplatit stěžovatelce tuto částku v přiměřené lhůtě k rukám jejího zástupce.

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

V Brně dne 30. září 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu