



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **N. D. G.**, zastoupeného JUDr. Veronikou Pupalovou, advokátkou se sídlem Májová 23, 350 02 Cheb, proti žalovanému: **Celní ředitelství Plzeň**, se sídlem Ant. Uxy 11, 303 88 Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 1. 2007, č. j. 30 Ca 16/2005 - 57,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobci **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 10. 1. 2005, č. j. 295/05-1601-21 a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti namítá, že krajský soud v předcházejícím řízení nesprávně posoudil právní otázku [§ 103 odst. 1 písm. a) zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního v platném znění (dále jen „s. ř. s“)].

Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že výrazem „stánky, pulty, stolky nebo obdobná zařízení, která jsou určena pro prodej zboží nebo poskytování služeb“ jako pojmového znaku tržiště se mohla rozumět jen ta zařízení, která pro uvedené účely mají sloužit ne již z vůle prodávajícího či poskytovatele služeb, nýbrž až po splnění všech v úvahu

připadajících zákonných podmínek. Tato interpretace by podle něj *reductione ad absurdum* měla za následek faktickou legalizaci činnosti prodejců tabákových výrobků a lihovin na nelegálně zřízených tržištích, což je v přímém rozporu s účelem právní úpravy části třetí zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních v rozhodném znění, tj. ve znění účinném od 1. 1. 2004 do 30. 6. 2005, dále jen („zákon o spotřebních daních“). Smyslem tohoto zákona je podle stěžovatele zakázat prodej tabákových výrobků a lihovin na tržištích a tržnicích, kde mobilita stánků a pultů zakládá podstatně zhoršenou možnost identifikace jednotlivých prodejců, což v podstatě znemožňuje účinnou kontrolu nad prodejem těchto výrobků. Podle stěžovatele za použití gramatické a logické metody výkladu ust. § 133 zákona o spotřebních daních nelze dojít k jinému závěru, než že prodej vybraných výrobků byl zakázán na tržištích a tržnicích, a to absolutně, tzn. bez ohledu na skutečnost, zda byl takový prodej uskutečňován v objektech zkolaudovaných pro tento účel. Podle stěžovatele sporným zůstává pojem tržiště, a to konkrétně názor soudu, že výrazem „stánky, pulty, stolky nebo obdobná zařízení, která jsou určena pro prodej zboží nebo poskytování služeb“ jako pojmového znaku tržiště se mohla rozumět jen ta zařízení, která pro uvedené účely mají sloužit ne již z vůle prodávajícího či poskytovatele služeb, nýbrž až po splnění všech v úvahu připadajících zákonných podmínek. Ustanovení § 132 písm. d) zákona o spotřebních daních podle stěžovatele neobsahuje žádnou podmínku stanovující, že k naplnění definičních znaků tržiště je zapotřebí splnění dalších, zákonem přímo nezmíněných objektivních kritérií, a existenci takové podmínky ani nelze výkladem dovodit. Na podporu svých tvrzení stěžovatel odkázal na důvodovou zprávu novely k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákona o spotřebních daních (sněmovní tisk 804/0). Podle stěžovatele tedy k naplnění předmětného atributu pojmu „tržiště“ postačí pouhá projevená vůle prodávajícího či poskytovatele služeb prodávat či poskytovat služby. Pojem „zařízení, která jsou určena“, o nichž soud opírá svoji interpretaci sporného ustanovení pouze vyjadřuje podmínku faktické uzpůsobenosti těchto zařízení k provozování prodeje či poskytování služeb. V souzené věci žalobce tím, že prodával tabákové výrobky a lihoviny v prostoru, který naplňoval definiční znaky tržiště, porušil zákaz prodeje vyjádřený v § 133 zákona o spotřebních daních.

Stěžovatel dále připomněl, že zákon o spotřebních daních koncipuje odpovědnost právnických osob a podnikajících fyzických osob za porušení zákazu prodeje jako odpovědnost objektivní, bez možnosti liberace. Nebylo tedy třeba zkoumat příčiny, které k porušení právních předpisů vedly, ani zda žalobce tento stav zavinil. Žalobce měl v okamžiku, kdy jím bylo zjištěno, že v blízkosti jeho prodejny vykonávají nelegálně obchodní činnost jiní prodejci, učinit ve spolupráci s vlastníky pozemku kroky k napravení závadného stavu. Náhradu škody vzniklé v souvislosti s tímto omezením pak mohl uplatnit vůči těm, kteří tento závadný stav způsobili.

Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje napadené rozhodnutí krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

II.

Žalobce vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

III.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť stěžovatel

namítá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku výkladu § 133 zákona o spotřebních daních.

Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

IV.

Ze správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti: Rozhodnutím ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5926/04-0763-021 Celní úřad Cheb (dále jen „celní úřad“) rozhodl, že fyzická osoba - podnikatel N. D. G., se dopustil správního deliktu podle § 135 odst. 3 zákona o spotřebních daních tím, že dne 11. 6. 2004 na tržišti v obci Hazlov porušil zákaz nabídky a prodeje lihovin a tabákových výrobků podle § 133 odst. 1 zákona o spotřebních daních a byla mu proto uložena pokuta ve výši 30 000, Kč a vysloveno propadnutí zajištěných lihovin a tabákových výrobků. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které stěžovatel rozhodnutím ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5926/04-0763-021, zamítl a rozhodnutí celního úřadu potvrdil.

Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou a krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil. V odůvodnění svého rozhodnutí pak především uvedl, že zásadní otázkou v předmětné věci je, zda k naplnění pojmového znaku tržiště jako prostoru, který může být nebo je vybaven stánky, pulty, stolky nebo obdobnými zařízeními, stačí pouhá existence vůle prodávajícího či poskytovatele služeb, nebo zda k této vůli musí přistoupit vyřešení všech v úvahu připadajících právních vztahů, a to jak soukromoprávních (např. dohoda s vlastníkem pozemku), tak veřejnoprávních (např. ohlášení živnosti, kolaudační rozhodnutí), tj. zda k určení zařízení pro prodej zboží, či poskytování služeb stačí pouhá fakticita, nebo je nutné nastolení právního stavu. Krajský soud se přiklonil k druhé variantě. Tento svůj závěr odůvodnil např. tím, že zákonodárce zvolil pasivní konstrukci „zařízení, která jsou určena“ oproti konstrukci např. „zařízení, která si prodávající nebo poskytovatel určí“. Akcentace faktického stavu by podle krajského soudu byla v rozporu s právní jistotou jako jedním ze základních principů právního státu. Není možné, aby deliktní odpovědnost někoho, kdo se chová po právu, byla závislá na jím neovlivnitelném chování těch, kteří se chovají protiprávně. Není možné, aby žalobcovo porušování zákazu nabídky a prodeje lihovin a tabákových výrobků podle § 133 zákona o spotřebních daních např. začalo v okamžiku, kdy vedle zařízení, v němž prodává žalobce, si kdokoliv svévolně rozloží pár stolků v úmyslu prodávat zboží, či poskytovat služby, a aby skončilo v okamžiku, kdy si ta osoba oněch pár stolků zase sbalí. Krajský soud tedy došel k závěru, že výrazem „stánky, pulty, stolky nebo obdobná zařízení, která jsou určena pro prodej zboží nebo poskytování služeb“ jako pojmovým znakem pojmu tržiště tak, jak byl tento pojem vymezen pro účely části třetí zákona o spotřebních daních, se rozuměla jen ta zařízení, která pro uvedené účely mají sloužit ne již z vůle prodávajícího či poskytovatele služeb, nýbrž až po splnění všech v úvahu připadajících zákonných podmínek. Krajský soud dále připomněl, že z nejednoznačnosti výkladu jednotlivých pojmů § 132 zákona o spotřebních daních vyplynula potřeba zpřesnit tyto pojmy a tím vyjasnit, kde je prodej lihovin a tabákových výrobků zakázán a kde lze lihoviny a tabákové výrobky prodávat (odkázal na důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon o spotřebních daních a některé další zákony, PSP, tisk 801/0).

V.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 133 zákona o spotřebních daních je na tržištích, v tržnicích a mimo provozovny určené k prodeji zboží a poskytování služeb kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu prodej tabákových výrobků a lihovin zakázán.

Podle § 132 písm. d) téhož zákona se tržištěm rozumí volně přístupný prostor, kde dochází k prodeji zboží nebo poskytování služeb, přičemž tento prostor umožňuje sestavit určitý počet prodejních míst a může být nebo je vybaven stánky, pulty, stolky nebo obdobnými zařízeními, která jsou určena pro prodej zboží nebo poskytování služeb.

Na úvod Nejvyšší správní soud poznamenává, že souhlasí s názorem krajského soudu, že předmětná právní úprava trpí do značné míry nejednoznačností a nedává jednoznačnou odpověď na spornou otázku. Použití gramatické konstrukce „zařízení, která jsou určena“ oproti myslitelnému použití konstrukce „zařízení, která si prodávající určí“ nebo „zařízení, která jsou používána“ skutečně vzbuzuje výkladové otázky. Je tedy nesporné, že v daném období byly možné v zásadě dva výklady těchto ustanovení zákona o spotřebních daních. Pro tento závěr svědčí i skutečnost, že tuto nejednoznačnost si uvědomil i sám zákonodárce a zák. č. 217/2005 Sb. sporné ustanovení § 133 novelizoval tak, že prodej lihovin a tabákových výrobků je zakázán na stáncích, tržištích (tržnicích) nebo místech, které nesplňují technické požadavky na územně technické, účelové a stavebně technické řešení staveb a které nejsou zkolaudovány k prodeji zboží nebo poskytování hostinských služeb.

Je nutné připomenout, že sporná ust. § 133 a § 132 zákona o spotřebních daních v podstatě omezují základní právo svobodně podnikat (čl. 26 LZPS). V případě interpretace takového omezení je pak nutné postupovat s velkou opatrností. Jak již Ústavní soud judikoval: *„V právním státě je třeba tvorbě právních předpisů věnovat nejvyšší péči. Přesto se však nelze vyhnout víceznačností, což plyne jak z povahy jazyka samotného, tak z abstraktnosti právních norem, jakož i z omezenosti lidského poznání, stejně jako z dynamické povahy sociální reality. Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip in dubio pro libertate plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR, nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny a viz i stanovisko menšiny Pléna NSS in usnesení ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. in 215/2004 Sb.NSS). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem“* (Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, dostupný na www.concourt.cz; srov. dále např. nález Ústavního soudu ČR ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, publikován ve Sb. n. u., sv. č. 31, str. 291; shodně viz nález sp. zn. III. ÚS 667/02 ze dne 11. 3. 2004, publikován ve Sb. n. u., sv. 32, str. 383). Krajský soud tak podle Nejvyššího správního soudu vyložil předmětná ustanovení ústavně konformním způsobem.

Stěžovatel konkrétně namítá, že výklad provedený krajským soudem má za následek faktickou legalizaci činnosti prodejců tabákových výrobků a lihovin na nelegálně zřízených tržištích, což je v přímém rozporu s účelem právní úpravy části třetí zákona o spotřebních daních. Tato námitka není důvodná. Nejvyšší správní soud připomíná, že žalobce provozoval prodej předmětného zboží v objektu, který byl k tomu určen a pro tyto účely zkolaudován.

Nejvyšší správní soud se naprosto ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že není možné předmětné ustanovení interpretovat tak, že žalobcovo porušení § 133 zákona o spotřebních daních bude založeno nelegálním chováním odlišného subjektu (osob, které si vedle něj vystavěli nelegální stánky). Postih či případnou nemožnost postihu protiprávního chování jiných osob nelze řešit tím, že by správní orgán potrestal subjekt, který se protiprávního chování nedopustil. Nejvyšší správní soud znovu připomíná, že i sám zákonodárce si byl vědom nedostatečnosti zmíněné právní úpravy a případné faktické nemožnosti potrestání prodeje lihovin a tabákových výrobků na nelegálních tržištích a předmětné ustanovení novelizoval.

Lze tedy souhlasit s názorem krajského soudu, že ust. § 132 písm. d) zákona o spotřebních daních je nutné interpretovat tak, že výrazem „stánky, pulty, stolky nebo obdobná zařízení, která jsou určena pro prodej zboží nebo poskytování služeb“ jako pojmovým znakem pojmu tržiště tak, jak byl tento pojem vymezen pro účely části třetí zákona o spotřebních daních, se rozuměla jen ta zařízení, která pro uvedené účely mají sloužit ne již z vůle prodávajícího či poskytovatele služeb, nýbrž až po splnění všech v úvahu připadajících zákonných podmínek.

Rozhodně se pak nelze ztotožňovat s názorem žalovaného, že sankcionovat žalobce lze za to, že v okamžiku, kdy jím bylo zjištěno, že v blízkosti jeho prodejny vykonávají nelegálně obchodní činnost jiní prodejci, neučinil ve spolupráci s vlastníky pozemku kroky k napravení závadného stavu. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pokud se správní orgán domníval, že žalobce porušil oznamovací povinnost zakotvenou konkrétním právním předpisem, měl ho sankcionovat za toto porušení, příp. tuto skutečnost oznámit jinému orgánu. Stěžovatelem takto široce koncipovaná oznamovací povinnost (bez odkazu na konkrétní pochybení) a následné uložení pokuty jedinému prodejci, který postupoval v souladu s vydaným kolaudačním rozhodnutím, by fakticky znamenala zavedení principu kolektivní viny, který je v právním státu nemožný.

Nad rámec nosných důvodů tohoto rozhodnutí pak Nejvyšší správní soud dodává, že odlišná situace by nastala, kdyby žalobce postupoval sice v souladu s kolaudačním rozhodnutím pro jím pronajatý objekt, který by se však skutečně nacházel v tržnici či tržišti ve smyslu výše uvedeného ústavně konformního výkladu ust. § 132 a § 133 zákona o spotřebních daních. V takové situaci by došlo k porušení § 133 zákona o spotřebních daních i za situace, že by stěžovatel postupoval v souladu s kolaudačním rozhodnutím pro objekt, ve kterém prodej realizoval. Jak již judikoval Nejvyšší správní soud: „Podle § 133 odst. 1 zákona o spotřebních daních je prodej lihovin a tabákových výrobků zakázán na tržištích, tržnicích a mimo provozovny určené k prodeji zboží a poskytování služeb kolaudačním rozhodnutím. Pojem tržiště již nevyžaduje dalšího zkoumání povahy prodejny. Povaha prostoru, v níž se byt' kamenný obchod nalézá, přírke rovněž povahu prodejny.“ (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2006, č. j. 5 Afs 89/2005 - 54, dostupný na www.nssoud.cz). Obdobný závěr zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 Afs 118/2005 - 61, publikovaném na www.nssoud.cz.

V.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl po přezkoumání kasační stížnosti k závěru, že tato není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

VI.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalobci pak žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. prosince 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu