



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně **J. M.**, zastoupené JUDr. Radimem Břenkem, advokátem se sídlem Lidická 28, Praha 5, proti žalovanému **Celnímu ředitelství Praha**, se sídlem Washingtonova 11, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 4. 2006, č. j. 17819-01/05-1701-21, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2008, č. j. 10 Ca 162/2006 – 49,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včasnou kasační stížností napadla shora uvedený rozsudek městského soudu, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 4. 2006. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto stěžovatelčino odvolání proti rozhodnutí Celního úřadu Praha D 8 ze dne 18. 10. 2005, č. j. TR-191-S/05, kterým jí byla uložena pokuta ve výši 20 000 Kč a bylo rozhodnuto o propadnutí zajištěných lihovin a tabákových výrobků podle § 135 odst. 3 a 5 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném do 30. 6. 2005 (dále jen zákon o spotřebních daních) za porušení § 133 odst. 1 tohoto zákona, kterého se dopustila tím, že je dne 24. 11. 2004 nabízela a prodávala v prodejním stánku umístěném v areálu Holešovické tržnice, v Praze 7, který nebyl určený k prodeji zboží a poskytování služeb kolaudačním rozhodnutím podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánu a stavebním řádu. Městský soud dospěl

k závěru, že stěžovatelka nabízela prodej lihovin a tabákových výrobků v tržnici, kde je to zakázáno.

Stěžovatelka proti tomu v kasační stížnosti výslovně uvádí, že uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“) a odkazuje na svá žalobní tvrzení. Konkrétně pak uvádí, že prodejní stánek, v němž lihoviny a tabákové výrobky prodávala, se nenacházel na území tržiště ani tržnice. Vyhláška hl. m. Prahy o vymezení areálu Pražské tržnice se na prostory, kde se její stánek nacházel, totiž nevztahuje. Není tak naplněn § 132 zákona o spotřebních daních. Stěžovatelčina prodejna se nachází v areálu bývalých jatek, který je také tak zkolaudován a s výjimkou několika budov dosud nebyl rekolaudován; nazývá se R. t. K tomu poukazuje na to, že již dříve doložila dopis č. j. MHMP/89100/2005/B a plánek. Dále zdůrazňuje, že její prodejna je pevně spojena se zemí základovou deskou a je součástí jednolitého celku několika prodejen stejného typu, který nelze představovat či jinak upravovat co do počtu a tvaru. Podotýká také, že se jednalo o stánek s občerstvením a denním tiskem, neboť se v něm nacházely jak potraviny, tak tiskoviny, přičemž počet tiskovin a občerstvení v prodejně převažoval. Stěžovatelka poukazuje na nejasnosti při výkladu předmětného ustanovení zákona o spotřebních daních a na to, že v areálu se alkohol a tabákové výrobky běžně prodávaly a prodávají. Stěžovatelka tak byla v dobré víře, že nečiní nic protizákonného, proto uloženou pokutu 20 000 Kč a zabavení zboží v celkové hodnotě 200 000 Kč považuje za nepřiměřeně tvrdé, navíc pro ni likvidační, neboť musela podnikání ukončit. Rovněž se domnívá, že tehdy platný § 132 zákona o spotřebních daních je třeba hodnotit ve vztahu k novele tohoto ustanovení. Navrhuje proto rozsudek městského soudu zrušit.

Žalovaný ve svém vyjádření pouze odkázal na svoje předcházející vyjádření v řízení před městským soudem.

Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Předně je třeba uvést, že v kasační stížnosti je nutné výslovně uvést důvody, pro které je rozhodnutí soudu napadáno; nestačí pouhý odkaz na žalobní tvrzení. Žaloba podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je prostředkem obrany proti správnímu rozhodnutí, kdežto kasační stížnost je prostředkem obrany proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě (§102 s. ř. s.); jejich předmět je tedy jiný. Proto je třeba v kasační stížnosti třeba konkretizovat v čem, podle názoru stěžovatele, pochybil soud v řízení o žalobě. Nejvyšší správní soud se proto zabýval pouze kasačními námitkami v kasační stížnosti vymezenými a nikoliv odkazem na námitky žalobní.

Stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně uvádí, že uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (*„nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím soudním řízení“*), v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (*„vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené*

rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost“) a v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. („nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé“). Konkrétně však nesouhlasí s tím, že její prodejní stánek je umístěn na území tržnice a dále s posouzením charakteru prodejního místa, jakožto stánku s občerstvením a denním tiskem, kde alkohol a tabákové výrobky prodávat lze. Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu vůbec nenamítá a ve skutečnosti tak uplatňuje pouze důvody podle písm. a) a b) shora citovaného ustanovení.

Ze spisu k tomu vyplynulo, že při kontrole provedené celním úřadem dne 24. 11. 2004 bylo zjištěno, že stěžovatelka v prodejním stánku nabízí a prodává lihoviny a tabákové výrobky. Z kontrolního protokolu je zřejmé, že se jedná o prosklený stánek kovové konstrukce umístěný při vstupu do areálu „Holešovické tržnice“, Bubenské nábřeží 306, Praha 7 ve směru tramvaje č. 1, 3, šikmo od pavilonu č. 2. Stánek se nachází mezi pavilony č. 4 a 24 jako první v řadě ve směru do tržnice a je označen č. 1 s názvem Holešovická ulice. Součástí spisu je také přípis Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 22. 1. 2004 spolu s výpisem z listu vlastnictví, z nichž plyne, že „Pražská tržnice“ na Bubenském nábřeží je vedena jako soubor nemovitostí (zastavěná plocha a nádvoří) pod č. p. 306. V přípisu Úřadu městské části Praha 7, odboru živnostenského ze dne 24. 5. 2005 je uvedeno, že podle vyhlášky č. 27/1998 Sb. hl. m. Prahy, kterou je vydáván tržní řád, je areál „Holešovické (Pražské) tržnice“ rozdělen na tržnici (parc. č. 1188, 1189, 1190) celkem 2000 m² a na tržiště parc. č. 1188 celkem 984 m². V přípisu Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 5. 11. 2005, č. j. MHMP 89100/2005/B je tato informace doplněna plánkem, kde je jako prostor tržiště a tržnice v době do 15. 10. 2005 vymezena pouze část plochy areálu mezi pavilony č. 24 a 25, přičemž prodejní stánek stěžovatelky se v této magistrátem označené zóně nenachází. Z výpisu LV č. 368 pro k. ú. Holešovice vyplývá, že na pozemku parc. č. 1188 o výměře 102 199 m², označeném jako zastavěná plocha a nádvoří, je umístěna budova č. p. 306.

Z vyhlášky hl. m. Prahy č. 27/1998 Sb., kterou se vydává tržní řád, resp. z přílohy této vyhlášky, je zřejmé, že v seznamu tržnic figuruje Holešovická tržnice, Bubenské nábřeží 306, Praha 7, o rozloze 2000 m², parc. č. 1188, 1189, 1190 a v seznamu tržišť Holešovická tržnice, Bubenské nábřeží 306, Praha 7, o rozloze 984 m², parc. č. 1188 k. ú. Holešovice.

Předně je třeba uvést, že celní úřad rozhodnutím ze dne 18. 10. 2005, č. j. TR-191-S/05, uložil stěžovateli pokutu za porušení § 133 odst. 1 zákona o spotřebních daních („Na tržištích, v tržnicích a mimo provozovny určené k prodeji zboží a poskytování služeb kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu je prodej tabákových výrobků a lihovin zakázán.“). Pokuta byla uložena za to, že zmíněné výrobky nabízela a prodávala v prodejním stánku, který nebyl určený k prodeji zboží a poskytování služeb kolaudačním rozhodnutím podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánu a stavebním řádu, přičemž tento stánek se nacházel v Holešovické tržnici. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně je patrný důraz na naplnění skutkové podstaty deliktu tím, že k prodeji docházelo v provozně k tomuto účelu nekolaudované, byť byla v důvodech vyvracena i námitka stěžovatelky, že se nejednalo o prostor tržnice. Žalovaný v odvolacím rozhodnutí dospěl

k závěru, že k prodeji došlo v prostoru k tomu nekolaudovaném k prodeji těchto výrobků a že šlo o stánek, který byl součástí tržnice. Současně vyslovil, že nejsou splněny podmínky výluk ze zákazu uvedené v § 133 odst. 2, 3 zákona o spotřebních daních. V žalobě pak stěžovatelka nikterak nebrojila proti tomu, že byla postižena za prodej tabákových výrobků a lihovin ve stánku nekolaudovaném jako provozovna určená k prodeji a poskytování služeb; k tomu jen uvedla, že provozovala stánek, k němuž kolaudace není třeba. Dále argumentovala tím, že její stánek nebyl na území tržnice a že se jednalo o stánek s občerstvením. Přezkumná činnost soudu byla rozsahem žaloby omezena na tyto otázky (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že stánek se nacházel v prostoru tržnice a dále shledal nedůvodnou i stěžovatelčinu námitku, že prodej zakázaných výrobků provozovala ve stánku s občerstvením a denním tiskem, kde to je povoleno.

Vzhledem k tomu, že proti tomuto závěru směřují obě přípustné stěžovatelčiny kasační námitky a Nejvyšší správní soud je zásadně oprávněn posuzovat důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), bylo třeba posoudit, zda se prodejní stánek stěžovatelky nachází v tržnici ve smyslu zákona o spotřebních daních či nikoli. V daném případě není sporu o tom, že prodejní stánek, v němž stěžovatelka prodávala lihoviny a tabákové výrobky, je umístěn v areálu Holešovické (Pražské) tržnice, Bubenské nábřeží 306, Praha 7. Stěžovatelka se však domnívá, že celý tento areál není tržnicí, nýbrž jí je pouze jeho část (2000 m²) vymezená magistrátem tržním řádem. Jenom v této části pak podle jejího názoru není dovolen prodej lihovin a tabákových výrobků. Nejvyšší správní soud s ní však nesouhlasí. Z hlediska zákazu prodeje lihovin a tabákových výrobků podle zákona o spotřebních daních totiž není rozhodné, zda se prodejní stánek nachází v oblasti vymezené tržním řádem (vyhláškou Magistrátu hl. m. Prahy vydanou v přenesené působnosti), nýbrž to, zda se nalézá v místě, které zákon o spotřebních daních za tržiště nebo tržnici v rozhodné době považoval. Tržním řádem, vydaným formou obecní vyhlášky v přenesené působnosti (nyní nařízením), obec v souladu s § 18 zákona č. 455/1991 Sb. určí místa, kde je možný prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím a stanoví podmínky a pravidla, která je nezbytné dodržovat (např. kapacitu a vybavenost tržišť, dobu prodeje zboží a poskytování služeb, atp.).

Je zřejmé, že ve většině případů se bude prostor tržiště či tržnice ve smyslu zákona o spotřebních daních překrývat s prostorem vymezeným příslušným tržním řádem. Může však nastat situace, kdy tomu tak nebude. Je-li pak posuzováno v určitém místě porušení zákazu prodeje vybraných výrobků podle zákona o spotřebních daních, je třeba při určení charakteru tohoto místa postupovat právě podle tohoto zákona. Je tomu tak hned z několika důvodů. Jednak je tržní řád, jakožto nařízení obce (dříve vyhláška v přenesené působnosti) sekundárním normativním právním aktem, z čehož vyplývá, že nesmí odporovat zákonu jako předpisu vyšší právní síly. Nařízení jakožto prováděcí právní předpisy jsou vydávána na základě zákonné právní normy a k jejímu provedení. Je tedy zřejmé, že tržní řád toliko provádí živnostenský zákon, na jehož základě byl vydán, a do působnosti zákona o spotřebních daních nemůže nijak zasahovat. Rozchází-li se pak tržní řád se zákonem v tom, zda určitý prostor je či není tržnicí, je třeba dát přednost zákonu, jakožto předpisu vyšší právní síly. Navíc nelze pominout ani to, že účelem tržního řádu je něco jiného, než účelem zákona o spotřebních daních (tržní řád převážně reguluje průběh

prodeje na tržišťích a v tržnicích z hlediska živnostenského zákona, na jehož základě je také vydán, zatímco účelem zákona o spotřebních daních je řádně vybrat daň). Při řešení otázky spadající do režimu zákona o spotřebních daních je třeba postupovat podle tohoto zákona. Pokud tedy zákon o spotřebních daních definuje tržnici, je třeba pro účely tohoto zákona považovat za tržnice všechna místa, která odpovídají zákonné definici.

Ze spisu je zřejmé, že „Pražská (holešovická) tržnice“ v Praze 7, kde se stánek nalézal, je jediným objektem, je po svém obvodu ohraničena zdí a jsou v ní umístěny jak kolaudované, tak nekolaudované stavby. Jedná se o prostor uzavíratelný se třemi samostatně uzavíratelnými vchody, částečně zastřešený, kde se realizuje nabídka a prodej zboží či poskytování služeb na místech k tomuto účelu pronajatých (prodejní haly, stánky, pulty). Uvedený popis tak zcela naplňuje všechny znaky tržnice definované v § 132 písm. e) zákona o spotřebních daních, podle něhož je „tržnicí vymezený uzavíratelný zastřešený nebo nezastřešený přístupný prostor, kde dochází k prodeji zboží nebo poskytování služeb na místech pronajatých k tomuto účelu, přičemž tento prostor umožňuje sestavit určitý počet prodejních míst a může být nebo je vybaven stánky nebo jednoduchými objekty, popřípadě pulty, stolky nebo obdobnými zařízeními, která jsou určena pro prodej zboží nebo poskytování služeb.“ Prodejní stánky a pulty umožňují sestavení určitého počtu prodejních míst, přičemž není důležité, že některé objekty (zřejmě i předmětný stánek) jsou spojeny se zemí pevným základem. Rozhodné totiž je sestavení prodejních míst a nikoli jejich případná snadná měnitelnost (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. 2 Afs 144/2006, www.nssoud.cz).

Pokud pak zákon o spotřebních daních v některých svých ustanoveních hovoří o tržnicích (např. § 133), je nezbytné při určení toho, zda nějaký prostor tržnicí je či není, vycházet z definičního ustanovení tohoto zákona (tedy z § 132 zákona o spotřebních daních). Splňuje-li určitý prostor všechny definiční znaky pro tržnici podle citovaného ustanovení, a realizuje-li se v něm trhový prodej, není vůbec rozhodné, zda je příslušným tržním řádem za tržnici označen či nikoli. Nejvyšší správní soud při posuzování daného problému vycházel mj. ze své judikatury vztahující se k aplikaci § 133 zákona o spotřebních daních (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2006, sp. zn. 5 Afs 89/2005, nebo ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. 2 Afs 118/2005, oba na www.nssoud.cz). Tvrzený důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak nebyl shledán.

Namítá-li stěžovatelka, že lihoviny a tabákové výrobky byly pouze doplňkovým sortimentem „v prodejně denního a periodického tisku, či ve stánku s občerstvením“, kde to zakázáno není, opět s ní nelze souhlasit. Ustanovení § 133 odst. 2 a 3 zákona o spotřebních daních sice umožňuje za určitých podmínek prodávat tabákové výrobky a lihoviny ve stáncích s občerstvením a cigarety a tabák ve stáncích s prodejem denního tisku, avšak prodejní stánek stěžovatelky nelze pod citované druhy stánků zařadit. Jak správně poukazuje Městský soud v Praze, definiční ustanovení § 132 zákona o spotřebních daních za stánek s denním tiskem, nebo stánek s občerstvením považuje mj. pouze takové stánky, které se nenachází na tržnici nebo tržišti [podle § 132 písm. b) citovaného zákona byl „stánkem s prodejem denního tisku stánek pevné konstrukce, který se nenachází na tržišti nebo v tržnici, a mimo širokého sortimentu denního a periodického tisku nabízí jako doplňkový sortiment i tabákové výrobky“, podle písm. c) tohoto ustanovení byl

„stánkem s občerstvením stánek pevné konstrukce, který se nenachází na tržišti nebo v tržnici, a mimo sortimentu občerstvení nabízí jako doplňkový sortiment i tabákové výrobky a lihoviny“]. Z výše uvedeného pak jednoznačně vyplynulo, že již tato podmínka nebyla ve stěžovatelské případě splněna, neboť její stánek byl umístěn v tržnici. To samo o sobě pak zcela postačuje pro to, aby na ni výjimka ze zákazu prodeje nedopadala. Nebylo tedy třeba zjišťovat, zda se v prodejním stánku nacházely tiskoviny a potraviny a v jakém množství, jak požadovala stěžovatelka, jelikož i kdyby bylo zjištěno, že tabákové výrobky a lihoviny tvoří pouze doplňkový sortiment ve vztahu k občerstvení a tiskovinám, stále by se jednalo o prodej zakázaný, neboť by nebyl uskutečňován ve stánku s občerstvením ani ve stánku s denním tiskem, ve smyslu zákona o spotřebních daních.

V odůvodnění napadeného rozsudku se navíc městský soud vypořádal i s touto otázkou, neboť z rozsáhlého seznamu zajištěných výrobků (363 lahví alkoholu) a velikosti stánku dovodil, že nemohla být naplněna ani druhá zákonem požadovaná podmínka - a to, že se jedná o doplňkový sortiment. S tímto závěrem pak Nejvyšší správní soud bez výhrad souhlasí. I z fotografií obsažených ve spisu je totiž zřejmé, že lihoviny a tabákové výrobky byly hlavními prodávanými výrobky, zatímco doplňkovým sortimentem byly právě tiskoviny a občerstvení. Ani důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tak nebyl shledán naplněným.

Pokud stěžovatelka poukazuje na přílišnou tvrdost uložené pokuty, nemohl se touto námitkou Nejvyšší správní soud zabývat, neboť ji neuplatnila v řízení před městským soudem, ačkoli tak učinit mohla a jedná se tak o námitku nepřipustnou (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). To samé je třeba uvést i ve vztahu ke stěžovatelské požadavku o zohlednění novely § 132 zákona o spotřebních daních, neboť ani tuto námitku stěžovatelka neuplatnila v řízení o žalobě, ačkoli tomu nic nebránilo. K tomu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na to, že krajský soud při přezkoumávání správního rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Na uvedené nemá žádný vliv ani to, pokud zákonodárce právní předpis, podle něhož správní orgán postupoval, změnil nebo zcela zruší (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, č. j. 2 Afs 14/2008 – 70, www.nssoud.cz). Jiná situace by byla, pokud by takový předpis nebo jeho ustanovení bylo zrušeno Ústavním soudem jako neústavní, což se ale v daném případě nestalo.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal naplněným žádný z tvrzených důvodů kasační stížnosti, zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1, 2 (§ 120) s. ř. s., když stěžovatel ve věci úspěšný nebyl a žalovanému náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 26. srpna 2008

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu