



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Archetyp, z.s.**, IČ 27019705, se sídlem Šumavská 69/17, Praha 2, zast. Mgr. Ivetou Zetochovou, advokátkou, se sídlem Váňova 3180, Kladno, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2022, č. j. MPO 26369/2022, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2023, č. j. 4 A 38/2022-30,

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 o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Magistrát hlavního města Prahy rozhodnutím ze dne 16. 2. 2022, č. j. MHMP 254734/2022, uznal žalobce vinným přestupkem proti pořádku ve státní správě podle § 4 odst. 1 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o některých přestupcích“), jehož se dopustil porušením povinnosti stanovené v nařízení č. 9/2011 Sb. hl. m. Prahy, kterým se vydává tržní řád, ve znění účinném do 5. 1. 2022 (dále jen „tržní řád“), neboť v rozporu s § 1 odst. 1 a odst. 7 v návaznosti na § 2 odst. 2 písm. b) tržního řádu a na rozsah povoleného druhu zboží podle položky č. 940 přílohy č. 1 tržního řádu nedodržel povolený sortiment zboží, když na farmářských trzích označených jako „Farmářský trh Heřmaňák“ konaných dne 24. 7. 2021 na místě Praha 7, Řezáčovo náměstí, byl realizován na jednom z prodejních míst i prodej výrobků z textilu, konkrétně plátěné tašky, trička a ponožky, které byly prodávány ve stánku s prodejem piva značky „American Pale Lager“, produkce pivovaru Malešov, jako „pivní dárky“. Za

tento přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 3.000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení v paušální částce 1.000 Kč.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 6. 2022, č. j. MPO 26369/2022, odvolání zamítl a uvedené prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) však rozsudkem ze dne 14. 11. 2023, č. j. 4 A 38/2022-30, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] V odůvodnění rozsudku městský soud mimo jiné uvedl, že podle zjištění učiněného ve správním řízení žalobce žádný prodej nedovolených výrobků na předemětných farmářských trzích nerealizoval, nýbrž byl uskutečněn zcela jiným podnikatelským subjektem, jímž byl prodávající J. P. Z žádného ustanovení zákona o některých přestupcích ani ze znění § 1 odst. 1, odst. 7, § 2 odst. 2 písm. b) a § 6 tržního řádu přitom nevyplývá, že provozovatel trhu odpovídá za dodržení prodeje jen povoleného zboží nebo je povinen toto pravidlo zajistit, a proto nemůže být ani sankcionován za jeho nesplnění. Provozovatel trhu je toliko povinen dohlížet na dodržování znění § 3, § 4 a § 5 tržního řádu zúčastněnými osobami, kterými jsou také prodávající, avšak porušení tohoto dohledu nebylo žalobci kladeno za vinu. Navíc naposledy zmíněná ustanovení nezakotvují povinnost jednotlivých prodávajících prodávat pouze zboží povolené tržním řádem. Dále městský soud poukázal na zásadu *nullum crimen, nulla poena sine lege* a z ní vyplývající požadavek určitého, jasného a přesného vyjádření skutkové podstaty správního deliktu, za který je ukládána sankce. Následně uzavřel, že prodej nedovoleného sortimentu zboží na předemětných farmářských trzích nezakládal přestupkovou odpovědnost žalobce coby provozovatele trhu, v důsledku čehož je žalobou napadené rozhodnutí nezákonné.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, v níž označil důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel namítl, že povinnost dodržovat povolený druh zboží při provozování trhu vyplývá z § 1 odst. 1 a 7 tržního řádu s odkazem na rozsah uvedený v příloze č. 1 tržního řádu, který zahrnuje i povolený druh zboží a poskytovaných služeb na konkrétním místě. Podle položky č. 940 přílohy č. 1 tržního řádu přitom nebyl na farmářských trzích označených jako „Farmářský trh Heřmaňák“ konaných dne 24. 7. 2021 povolen prodej zboží z textilu a znění § 2 odst. 2 písm. b) tržního řádu v tomto směru žádnou výjimku nestanovilo. Navíc nelze vycházet jen z gramatického znění jednotlivých ustanovení tržního řádu a posuzovat je odděleně, nýbrž je nutné tržní řád chápat jako jednotnou a sourodou právní normu s důrazem kladeným na akceptování celkového kontextu této právní úpravy. Logický přístup k výkladu tržního řádu v jeho celistvosti nemohl tudíž vést příslušné správní orgány k ničemu jinému než k závěru, podle něhož je nutno posuzovat nedodržení povoleného druhu zboží v rámci konání uvedených farmářských trhů jako porušení povinnosti, jehož se dopustil provozovatel trhu, který i fakticky prodej takového zboží odsouhlasil.

[7] Pokud by se podle stěžovatele § 1 odst. 1 tržního řádu na provozovatele trhu nevztahoval, bylo by bezpředmětné nejen znění § 6 tržního řádu, ale i dalších jeho

pokračování

ustanovení vztahujících se k provozování trhů, z nichž je mimo jiné patrné, že je to zejména druh prodávaného zboží, který je určující a charakteristický pro konkrétní typ trhů. Nelze opominout ani skutečnost, že v praxi je to zpravidla provozovatel trhu, který podává návrhy na změnu přílohy č. 1 tržního řádu, a to i ohledně druhu zboží, čehož využívá i žalobce. Z toho vyplývá, že provozovatel trhu fakticky vždy rozhoduje o tom, kdo a s jakým druhem zboží bude na předmětných trzích realizovat prodej, a proto by měl nést také odpovědnost za nedodržení povoleného sortimentu zboží na konkrétním prodejním místě. Třebaže tedy v dané věci žalobce jako provozovatel trhu sám takový nepovolený prodej na daném místě nerealizoval, měl by nést za toto porušení tržního řádu konkrétním prodejcem vlastní odpovědnost.

[8] Stěžovatel dále uvedl, že pokud by byla jednotlivá ustanovení tržního řádu parciálně vytrhována z celkového kontextu tohoto právního předpisu, aniž by byl respektován jeho účel, ztratil by svůj smysl a význam. Z tohoto důvodu právní odpovědnost žalobce jako provozovatele farmářských trhů nelze odvozovat pouze z doslovného znění jednotlivých ustanovení tržního řádu na základě jejich gramatického výkladu, nýbrž je nutné nahlížet na porušení jeho povinností komplexně, tedy především optikou logického a teleologického výkladu aplikovaných právních norem jako celku.

[9] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Kasační stížnost byla podána ve věci, v níž před městským soudem rozhodovala specializovaná samosoudkyně, a proto se musel Nejvyšší správní soud dále zabývat otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, jinak by ji podle § 104a odst. 1 s. ř. s. odmítl jako nepřijatelnou.

[12] O přijatelnou kasační stížnost se může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky řešené dosud správními soudy jednotně, 4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, ve světle odstavce 52 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS).

[13]V nyní posuzované věci se kasační stížnost dotýká právní otázky odpovědnosti provozovatele trhu za přešůpek spočívající v prodeji nepovoleného sortimentu zboží jednotlivými prodávajícími, která dosud nebyla řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ten proto považuje kasační stížnost za přijatelnou a napadený rozsudek přezkoumal v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v tomto podání. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti odkázal na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[14]Nejvyšší správní soud při posouzení uvedené právní otázky nejprve zdůrazňuje, že stát má povinnost co nejpřesněji formulovat právní předpisy. Stíhat trestné činy prostřednictvím trestního řízení je výsadním oprávněním a povinností státu, které vyplývají i z jeho mocenského monopolu. Je na státu, aby jednoznačně jazykově vymezil skutkové podstaty trestných činů. Pokud tak neučiní, musí jít taková nedůslednost k jeho tíži. Stát se proto vůči adresátům právní regulace nemůže dovolávat formulační nedostatečnosti právní úpravy. Nabízí-li se jeden výklad výhodný pro stát a druhý pro adresáty právní regulace, je třeba dát přednost výkladu ve prospěch adresátů právní regulace (viz náleží Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13, bod 13). Tato východiska jsou přitom platná i pro správní trestání. Proto se též judikatura Nejvyššího správního soudu často vyslovila k nezbytnosti dostatečně určitého, konkrétního a jednoznačného definování skutkových podstat přestupků. Zároveň je nutné trvat na dostatečně určitém vymezení povinností, jejichž porušení lze postihovat, a teleologickým výkladem okruh těchto povinností rozšiřovat jen krajně omezitě. V pochybnostech je proto nutno sankční ustanovení vykládat restriktivně ve prospěch osoby, na niž může sankční ustanovení dopadnout (viz rozsudky ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006-96, č. 1258/2007 Sb. NSS, ze dne 9. 10. 2020, č. j. 5 As 475/2019-78, či ze dne 31. 1. 2024, č. j. 2 As 299/2022-39).

[15]V posuzované věci byl žalobce jako provozovatel trhu uznán vinným spácháním přestupku proti pořádku ve státní správě podle § 4 odst. 1 zákona o některých přestupcích, který stanoví, že *fyzická, právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v nařízení obce nebo kraje.*

[16]Podle § 6 odst. 1 tržního řádu, jenž byl vydán nařízením rady hl. m. Prahy, *provozovatel tržnice, tržiště nebo trhu je povinen: a) umístit tento tržní řád a plánec tržnice nebo tržiště s číselným nebo obdobným označením prodejních zařízení na vhodném, trvale viditelném místě, b) dohlížet na dodržování § 3, 4 a 5 zúčastněnými osobami; c) přidělit prodejcům a poskytovatelům služeb prodejní zařízení nebo konkrétní místa a vést o přidělení evidenci a uchovávat ji nejméně po dobu 1 roku, d) zajistit provádění pravidelného úklidu zařízení a všech prostor a průběžné deratizace, e) určit prostor pro odkládání odpadů, zajistit dostatečný počet sběrných nádob pro jednotlivé druhy a kategorie odpadů, zajistit pravidelný odvoz a využití nebo odstranění těchto odpadů; f) zajistit dostatečný počet sběrných nádob na odpad od zákazníků včetně pravidelného svozu a odstranění tohoto odpadu, g) vyčlenit podle místních možností prostor pro skladování zboží v průběhu prodeje a po skončení prodeje, h) časově vymezit vjezd motorových vozidel do prostor tržnice i tržiště, i) zajistit, aby zde nebyl realizován prodej mimo přidělená konkrétní místa; j) zajistit pro prodejce a poskytovatele služeb*

pokračování

možnost používání hygienického zařízení (záchod, tekoucí voda k umytí rukou), při prodeji potravin v rozsahu upraveném zvláštními předpisy; k) umožnit prodej hub nebo jiných přírodních plodin určených ministerstvem zdravotnictví jen osobám držícím osvědčení o tom, že prokázaly základní znalosti takových plodin před zkušební komisí, kterou ustavuje orgán ochrany veřejného zdraví; l) pokud mají být na tržnici či tržišti prodávána živá zvířata a živočišné produkty, vymezit v rámci tržnice nebo tržště místo, splňující veterinární podmínky pro jejich prodej, které si nechal předem schválit orgánem veterinární správy; m) dochází-li zde k prodeji také jinými osobami než podnikateli nebo jejich zaměstnanci (tak zvané burzy, bleší trhy a podobně), oddělit jasně taková místa od ostatních, sloužících k podnikání.

[17]Podle § 5 odst. 1 tržního řádu, při prodeji zboží a poskytování služeb na tržnicích, tržistištech, trzích a tržních místech jsou všechny zúčastněné osoby (provozovatelé, prodávající a poskytovatelé služeb) povinny: a) dodržovat zásady osobní čistoty a udržovat pracovní oděv v čistotě, b) zabezpečovat zde trvalý a řádný úklid, celoročně schůdnost, udržovat čistotu stánků, prodejních míst i míst pro nakládku a vykládku zboží a skladových prostor; c) průběžně odstraňovat odpad i obaly ze zboží na provozovatelem určené místo utříděné podle jednotlivých druhů a kategorií odpadů; d) prodej organizovat tak, aby se jednotlivé druhy zboží nevhodně navzájem neovlivňovaly a byly chráněny před přímými slunečními paprsky a jinými nepříznivými vlivy (prach, vlhko, kouř a podobně); e) k prodeji a nabídce zboží používat prodejní zařízení zhotovená ze zdravotně nezávadného a dobře čistitelného materiálu, f) ovoce, zeleninu, brambory a lesní plody dovézt před nabízením k prodeji již očištěné a zbavené zavadlých částí, g) k prodeji a nabídce zboží a poskytování služeb užívat jen místa k tomu určená, nezdržovat se v uličkách před stánky bezdůvodně a neumísťovat tam nic, co by znemožňovalo nebo ztěžovalo průchod zákazníků; h) osobními vozidly zde parkovat pouze v prostoru určeném provozovatelem v souladu s místní úpravou provozu na pozemních komunikacích.

[18]Ustanovení § 5 odst. 1 a § 6 odst. 1 tržního řádu, která obsahují taxativní výčet povinností provozovatele trhu, tedy nejenže dostatečně určitě nevymezují jeho povinnost zajistit prodej jen povoleného sortimentu zboží jednotlivými prodejci, nýbrž ji vůbec nedefinují. Provozovatel trhu je toliko povinen dohlížet na dodržování § 3, § 4 a § 5 tržního řádu zúčastněnými osobami, jimiž jsou i prodávající, nicméně porušení takového dohledu nebylo v dané věci kladeno žalobci za vinu. Především však ani prodávající nemají, byť jen neurčitě, stanovenou povinnost prodávat výhradně povolený druh zboží, jak vyplývá z již citovaného znění § 5 odst. 1 tržního řádu. Jeho ustanovení § 3 a § 4 pak toliko upravují pravidla pro kapacitu, vymezení, umístění a vybavení jednotlivých tržnic, tržišť, trhů a tržních míst, jakož i dobu jejich provozování, aniž by v nich byly definovány další povinnosti provozovatelů a prodávajících.

[19]Odpovědnost provozovatele trhu za prodej nepovoleného druhu zboží jednotlivými prodávajícími není možné dovodit ani za pomoci logického či teleologického výkladu souvisejících ustanovení tržního řádu, jak namítá stěžovatel. V této souvislosti je nutné poukázat na již zmíněnou judikaturu, z níž vyplývá nutnost, aby v nařízení rady obce a kraje byly dostatečně určité vymezeny povinnosti, jejichž porušení má být postihováno pokutou za přestupek podle § 4 odst. 1 zákona o některých přestupcích, a aby okruh těchto povinností byl na rámec výslovného znění aplikovaných právních norem rozšiřován jen ve výjimečných případech, kdy o vůli orgánu územního samosprávného celku přestupkově postihnout určité jednání nemohou panovat žádné pochybnosti. Ze

znění § 1 odst. 1, odst. 7, § 2 odst. 2 písm. b) a položky 940 přílohy č. 1 tržního řádu, která byla citována v napadeném rozsudku krajského soudu, však lze pouze dovodit, že na farmářských trzích se může prodávat vymezený sortiment zboží. Jestliže však mezi povinnostmi provozovatele trhu a prodávajícího zakotvenými ve zmíněných ustanoveních § 5 odst. 1 a § 6 odst. 1 tržního řádu nebyla návazně učiněna žádná zmínka o realizaci výhradně takového prodeje či neuskutečňování prodeje jiného zboží, je zcela zřejmé, že v tomto nařízení rady hl. m. Prahy nebyla ani v minimální míře určitosti, konkrétnosti a jednoznačnosti definována skutková podstata přestupku, za který byl žalobce v posuzované věci postižen.

[20]Lze tedy konstatovat, že znění § 4 odst. 1 zákona o některých přestupcích ve spojení s příslušnými ustanoveními tržního řádu nezakládala přestupkovou odpovědnost provozovatele trhu za prodej nepovoleného sortimentu zboží jednotlivými prodávajícími na trzích uvedených v položce č. 940 přílohy č. 1 tržního řádu. Proto krajský soud posoudil tuto právní otázku správně a důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[21]S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a procesně úspěšnému žalobci v něm nevznikly žádné náklady, když jeho zástupkyně neučinila žádný úkon právní služby, jak avizovala.

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

V Brně dne 10. července 2024

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu