



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci žalobce: **J. N.**, zastoupeného JUDr. Františkem Smejkalem, advokátem, se sídlem Klavíkova 18, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, odbor krajský živnostenský úřad, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2006, č. j. KUJCK 19182/2006 OKZU/17, o pozastavení živnosti, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 3. 2007, č. j. 10 Ca 232/2006 - 38,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 3. 2007, č. j. 10 Ca 232/2006 - 38, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadá rozsudek krajského soudu blíže označený v záhlaví tohoto rozsudku, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí, kterým jako orgán II. zamítl žalobcovu odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Písek, živnostenského úřadu (dále jen „živnostenský úřad“) č. j. Živ/2280/2005/Ji ze dne 9. 5. 2006, jímž bylo podle § 58 odst. 3 věty první zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“), pozastaveno provozování živnosti žalobce s předmětem podnikání obchodní činnost – koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej zboží, vyjma zboží vyhrazeného zvláštními předpisy, z důvodu závažného porušování podmínek stanovených v § 17 odst. 3 živnostenského zákona.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, svým rozhodnutím potvrdil rozhodnutí živnostenského úřadu ve věci pozastavení provozování živnosti podle ustanovení § 58 odst. 3 věty první živnostenského zákona z důvodu závažného porušování podmínek stanovených v § 17

odst. 3 živnostenského zákona, protože žalobce nezajistil, ač je k tomu podle živnostenského zákona povinen, aby provozovna byla způsobilá pro provozování živnosti podle zvláštních předpisů. Konkrétně šlo o nesoulad provozování s požadavky zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Provozování živnosti bylo pozastaveno na dobu od 30. dne ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o pozastavení do data vydání územního rozhodnutí o využití území pro tuto činnost, nejdéle však do 15. 6. 2007. Jednalo se tedy přibližně o dobu 1 roku. Podle stěžovatele ze spisového materiálu vyplývalo bez jakýchkoliv pochybností, že žalobce na svém pozemku provozuje podnikatelskou činnost, aniž disponuje rozhodnutím o využití území k provozování této činnosti. Pozemek je řádně označen jako provozovna ve smyslu živnostenského zákona a žalobce na něm uskutečňuje nákup a prodej ojetých motorových vozidel a prodej a nákup náhradních dílů pro automobily, které jsou na pozemku skladovány (umístěny na přenosných regálech). Žalobce ovšem užívá svůj pozemek k podnikatelské činnosti jako provozovnu přesto, že odbor výstavby Městského úřadu Písek nerozhodl o využití území takovým způsobem. Účel užití nezastavěné plochy pozemku je vymezen v rozhodnutí o umístění stavby vydaném odborem výstavby Městského úřadu Písek dne 21. 6. 2001, v němž je uvedeno, že nezastavěné části pozemku budou užívány jako užitková a pobytová zahrada. Z písemností odboru výstavby Městského úřadu Písek dále vyplývá, že funkční plocha, kde se pozemek žalobce nachází, slouží obecně výlučně pro bydlení a je výhledově zařazena pro výstavbu rezidenčního bydlení. Výjimečně jsou přípustná zařízení služeb sloužící výhradně pro potřebu tohoto území. Stěžovatel se proto domnívá, že při přezkoumávání rozhodnutí živnostenského úřadu nemohl postupovat jinak.

Stěžovatel nesouhlasí s tím, že krajský soud ve svém rozsudku dospěl k závěru, že nedostal své povinnosti, neboť nezjistil dostatečně spolehlivě skutkový stav věci. Stěžovatel má za to, že obsah správního spisu živnostenského úřadu svědčí o tom, že skutkový stav věci byl zjištěn dostatečně k rozhodnutí o pozastavení provozování živnosti žalobce. Podle stěžovatele se živnostenský úřad v odůvodnění dostatečně vypořádal se všemi rozhodnými skutečnostmi. Podle stěžovatele je nepochybné, že podnikatelská činnost žalobce na jeho pozemku vyžaduje vydání územního rozhodnutí o využití území. Odůvodnění rozhodnutí živnostenského úřadu přitom popisuje velmi podrobně postup územního řízení ve věci žalobce a zabývá se podklady stavebního odboru Městského úřadu Písek, které jsou závazné pro posouzení způsobilosti provozovny ve smyslu živnostenského zákona. Odůvodnění popisuje mj. skutkovou podstatu správního deliktu na úseku veřejného práva stavebního, jehož se žalobce dopustil tím, že na svém pozemku provozuje činnost, která je v rozporu s územně plánovací dokumentací schválenou městem Písek již v roce 1996, a zabývá se i rozбором této územně plánovací dokumentace. Stěžovatel poukázal na to, že v současné době je způsob využití žalobcova pozemku určen platným územním rozhodnutím jako užitková a pobytová zahrada.

Stěžovatel dále poukázal na to, že řízení o odvolání žalobce proti rozhodnutí živnostenského úřadu přerušil z důvodu zahájeného řízení o odvolání žalobce proti rozhodnutí odboru výstavby Městského úřadu Písek pod č. j. VýstJS88/0/2006/Sta.VUUR - Zamí. ze dne 9. 5. 2006, kterým byla zamítnuta žalobcova žádost o vydání územního rozhodnutí o změně využití území. Správní orgán druhého stupně odvolání zamítl. Stěžovatel nato pokračoval v odvolacím řízení a konečně potvrdil rozhodnutí živnostenského úřadu ve věci pozastavení provozování živnosti žalobce z důvodu závažného porušování podmínek stanovených v ust. § 17 odst. 3 živnostenského zákona (nezpůsobilost provozovny k provozování živnosti podle stavebního zákona). Stěžovatel poukazuje na to, že se opíral o výsledek řízení ve věci vydání územního rozhodnutí, přičemž o správnosti postupu odboru výstavby Krajského úřadu Jihočeského kraje svědčí i rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 2. 2007, č. j. 10 Ca 199/2006 - 48, kterým byla žaloba žalobce proti rozhodnutí odboru výstavby

Krajského úřadu Jihočeského kraje ve věci zamítnutí odvolání žalobce proti rozhodnutí o změně využití území soudem zamítnuta.

Stěžovatel dále brojí proti závěru krajského soudu, že stěžovatel ve svém rozhodnutí pouze v obecné poloze zhodnotil postup živnostenského úřadu, z něhož měl vyplynout závěr, že podnikatel závažným způsobem porušil podmínky stanovené rozhodnutím o udělení koncese. Stěžovatel namítá, že takový závěr nikde ve spisových materiálech živnostenského úřadu ani stěžovatele nebyl uveden a ani uveden být nemohl, protože žalobce nemohl porušit podmínky stanovené rozhodnutím o udělení koncese, neboť koncesní listina mu vydána nebyla. Stěžovatel poukazuje na to, že žalobce je držitelem živnostenského oprávnění, jehož průkazem je živnostenský list s předmětem podnikání „obchodní činnost - koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej zboží, vyjma zboží vyhrazeného zvláštními předpisy“. V případě žalobce se tedy jednalo o závažné porušování podmínek stanovených v ust. § 17 odst. 3 živnostenského zákona (závažné porušování podmínek stanovených živnostenským zákonem nebo zvláštními právními předpisy), nikoliv o porušování podmínky stanovené rozhodnutím o udělení koncese.

Dále stěžovatel argumentuje tím, že ustanovení § 58 odst. 3 živnostenského zákona poskytuje správnímu orgánu prostor pro správní uvážení ve věci pozastavení provozování či zrušení živnostenského oprávnění z důvodu porušení podmínky stanovené živnostenským zákonem nebo zvláštními právními předpisy. Podle názoru stěžovatele by měl soud přezkoumávat správní uvážení pouze z toho hlediska, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je nezneužil. Stěžovatel je přesvědčen o tom, že v jím rozhodované věci se tak nestalo. Živnostenský úřad, ač k tomu ze zákona oprávněn byl, nepřistoupil ke zrušení živnostenského oprávnění žalobce. Volil opatření přiměřená danému účelu, jímž je přemístění provozovny žalobce na jiné místo. Doba pozastavení činnosti je pro žalobce přiměřená a slouží k vytvoření prostoru pro vyřešení místa provozování podnikatelské činnosti. Z tohoto důvodu nesouhlasí stěžovatel s názorem krajského soudu, že je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Stěžovatel na podporu svého tvrzení odkázal rovněž na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2006, č. j. 10 Ca 15/2005 - 69, uveřejněný pod č. 1037 Sb.NSS., který v obdobné věci konstatoval, že byly splněny veškeré podmínky stanovené § 58 odst. 3 živnostenského zákona pro pozastavení provozování živnosti.

Stěžovatel konečně poukazuje na to, že mu krajský soud vrátil věc k dalšímu řízení, nevyslovil však právní názor, jak má postupovat, jaké úkony doplnit či provést a v čem stěžovatel zásadním způsobem pochybil tak, že toto pochybení mělo podstatný vliv na rozhodnutí v dané věci. Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem proto stěžovatel dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a domáhá se toho, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k novému řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je třeba korigovat stěžovatelovo tvrzení, že pozemek žalobce je řádně označen jako provozovna a je na něm uskutečňován nákup a prodej ojetých motorových vozidel a prodej a nákup náhradních dílů pro automobily. Žalobce namítá, že se nejedná o nákup a prodej ojetých automobilů, ale pouze náhradních dílů na automobily. Jedná se přitom o pozemek, který je vyňat ze zemědělského půdního fondu. Dále žalobce poukazuje na to, že pokud se stěžovatel odvolává na rozhodnutí o umístění stavby, které bylo vydáno odborem výstavby Městského úřadu Písek dne 21. 6. 2001, je jeho skutkové zjištění ve věci vztahu tohoto rozhodnutí k provozování nákupu a prodeje náhradních dílů

na automobily nedostatečné a neúplné. Zpevněná plocha vedle trávníku a 3 buňky byly podle žalobce rekolaudovány do 30. 6. 2008 částečně na kanceláře k podnikání a částečně na zařízení staveniště. Dále žalobce poukazuje na to, že zóna, v níž se jeho pozemek nachází, je definována nikoliv jako plocha sloužící výlučně pro bydlení. Územní plán připouští v území i služby ne podstatně rušící bydlení. Žalobce poukázal na to, že usiluje o změnu rozsudku krajského soudu, na který se odvolává stěžovatel, ve věci možnosti zařadit jeho živnost do kategorie služeb ne podstatně rušících bydlení. Žalobce rovněž poukázal na to, že na stejném místě prodává náhradní díly již od roku 1994, a to na základě souhlasného stanoviska Městského úřadu Písek. V souvislosti s odkazem stěžovatele na výše citovaný rozsudek Městského soudu v Praze žalobce uvedl, že k rušení bydlení jeho činnost nemůže přispět (ani hlukem, pachem či pohledem). Dokonce předložil souhlas všech sousedů, že s jeho podnikatelskou aktivitou souhlasí.

Žalobce dále poukazuje na to, že postup Městského úřadu Písek je podjatý, neboť rada města Písku přijala usnesení, v němž zaujala právní názor, že žalobce na svém pozemku dosavadní podnikatelskou činnost vykonávat nemůže a uložila hledat jednotlivým odborům městského úřadu úřední postup, jak žalobcovu aktivitu „vymístit“. Snaha žalobce o změnu využití území byla tedy již předem odsouzena k neúspěchu.

Z výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud upouští od dalekosáhlé rekapitulace obsahu správního a soudního spisu, neboť vychází z předpokladu, že je účastníkům řízení o kasační stížnosti znám. Omezí se proto na tomto místě odůvodnění rozhodnutí pouze na skutečnosti podstatné pro rozhodnutí.

Ze správního spisu vyplývá, že Městský úřad Písek, odbor výstavby provedl dne 11. 11. 2004 místní šetření, při kterém zjistil, že nezastavěnou část svého pozemku žalobce využívá k podnikání jako plochu pro uskladnění autodílů a pneumatik. Dále konstatoval, že tato skutečnost je v rozporu s územně plánovací dokumentací, a proto dal podnět živnostenskému úřadu k prošetření podnikatelské činnosti žalobce. Živnostenský úřad zjistil, že v uvedeném prostoru je žalobce od 1. 3. 1998 nahlášen jako podnikatel a má tamtéž provozovnu ve smyslu živnostenského zákona. Stavební řízení týkající se pozemku žalobce proběhlo v roce 2003 - tehdy bylo povoleno využívat původní dočasné zařízení staveniště (stavební buňky) pro podnikatelskou činnost, a to do 30. 6. 2008. Další plochy pozemku řešeny nebyly. Živnostenský úřad následně vydal dne 12. 9. 2005 rozhodnutí č. j. Živ./2280/2005/Ji., kterým žalobci za závažné porušování podmínek stanovených v § 17 odst. 3 živnostenského zákona pozastavil provozování živnosti. Toto rozhodnutí stěžovatel dne 20. 12. 2005 ovšem zrušil a věc vrátil živnostenskému úřadu. Dne 10. 3. 2006 požádal žalobce o přerušování řízení, neboť podal žádost o změnu územního rozhodnutí. Výhrady ohledně podjatosti pracovníků živnostenského úřadu žalobce nevznesl. Dne 3. 4. 2006 provedli pracovníci živnostenského úřadu místní šetření na adrese žalobcovy provozovny. Zjistili nezměněný stav od posledního šetření dne 5. 9. 2005. Žalobce byl před vydáním rozhodnutí ve smyslu § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů vyzván, aby se seznámil s podklady pro rozhodnutí. Tohoto práva využil dne 26. 4. 2006 a živnostenskému úřadu sdělil, že bylo zahájeno řízení o změně využití území a požádal o přerušování řízení u živnostenského úřadu do pravomocného ukončení řízení ohledně změny využití území. Živnostenský úřad ovšem rozhodl dne 9. 5. 2006, č. j. Živ./2280/2005/Ji, o pozastavení podnikatelské činnosti žalobce v jeho provozovně. Žalobce na to reagoval dne 20. 7. 2006 při ústním jednání u stěžovatele tak, že nabyl přesvědčení o neobjektivnosti rozhodování živnostenského úřadu. Namítl, že bylo

ovlivňováno okolnostmi, které mají původ v celkovém postoji vedení Městského úřadu Písek k žalobci a jeho manželce.

Dále je ve správním spisu založen protokol z 18. 9. 2006 o vyjádření žalobce k podkladům rozhodnutí stěžovatele. Žalobce uvedl, že platná vyhláška o územním plánu města Písku nezakazuje využití pozemku způsobem, který on realizuje, naopak z vyhlášky je jasné patrné, že se právě takové využití v této lokalitě předpokládá. Nejde tedy podle názoru žalobce o nesoulad s vyhláškou, ale o negativní přístup úředníků v Písku k jeho osobě, což dokládá řadou zahájených správních řízení způsobených spory se sekretářkou starosty a její rodinou. Žalobce vyslovil přesvědčení, že by bylo vhodné věc předat do působnosti jiného živnostenského či stavebního úřadu, aby nedocházelo k nežádoucím zásahům do procesu rozhodování, tak jak o věci se také vyjádřil ombudsman ve své zprávě ke stížnosti žalobce. Zpráva ombudsmana z 1. 2. 2006 k pozastavení provozování živnosti uvádí, že správní orgány nepostupovaly vždy ve vedených správních řízeních v souladu s právními předpisy a že považuje za zřetelné hodné, a proto oslovil tajemníka městského úřadu, aby do budoucna byl zvažován postup podle § 131 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, tedy byla změněna místní příslušnost za účelem rozptýlení nedůvěry žalobce ve správnost rozhodování správního orgánu.

V rozhodnutí o odvolání stěžovatel konstatoval, že neshledal v postupu živnostenského úřadu pochybení. Živnostenský úřad spolupracoval v průběhu správního řízení s odborem výstavby, komunikoval se žalobcem a jednal při ústních jednáních za účelem objektivního zjištění skutkového stavu věci. Posoudil porušení ustanovení § 17 odst. 3 živnostenského zákona jako závažné a rozhodl o pozastavení provozování živnosti žalobce na celé výměře jeho pozemku. K námitkám žalobce, týkajících se přenesení dané věci do působnosti jiného orgánu, stěžovatel uvedl, že žalobce dne 10. 3. 2006 sdělil, že jeho výhrady ohledně podjatosti se týkají řízení na odboru výstavby či jiných odborů, nikoliv však odboru živnostenského.

Krajský soud ve svém zrušujícím rozsudku konstatoval, že podle ustanovení § 17 odst. 3 živnostenského zákona je podnikatel povinen zajistit, aby provozovna byla způsobilá pro provozování živnosti podle zvláštních předpisů, přičemž v poznámce pod čarou je zmiňován např. zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, či stavební zákon, byla řádně označena, a aby pro každou provozovnu byla ustanovena osoba odpovědná za činnost provozovny. Dále krajský soud odkázal na § 58 odst. 3 živnostenského zákona, podle něhož živnostenský úřad může živnostenské oprávnění zrušit nebo v odpovídajícím rozsahu provozování živnosti pozastavit, jestliže podnikatel závažným způsobem porušil nebo porušuje podmínky stanovené rozhodnutím o udělení koncese, tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy.

Na základě žalobcem vznesených námitek soud dospěl k závěru, že stěžovatel nedostal své povinnosti, neboť nezjistil dostatečně spolehlivě skutkový stav věci. V rozhodnutí podle krajského soudu pouze v obecné poloze zhodnotil postup živnostenského úřadu, který rozhodl o pozastavení živnosti žalobce. Konkrétně však nevysvětlil, v čem provozovna žalobce nebyla způsobilá pro provozování živnosti. Rovněž stěžovatel neuvedl, jakým způsobem dovodily správní orgány odpovídající rozsah pozastavení provozování živnosti žalobce v souvislosti s vytýkaným závažným způsobem porušení podmínek stanovených rozhodnutím o udělení koncese. Krajský soud dospěl k závěru, že v tomto ohledu je rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Krajský soud přisvědčil žalobci, že přinejmenším není přezkoumatelný závěr stěžovatele, že provozovna nebyla způsobilá pro provozování živnosti, protože nebyla povolena. Tento závěr je podle krajského soudu v rozporu se zjištěním, že v rámci žalobcem provozované živnosti byly

buňky, původně sloužící jako zařízení staveniště, rozhodnutím stavebního úřadu v Písku dne 29. 8. 2003 povoleny k užívání jako kancelář pro podnikání a sklad. Krajský soud konstatoval, že obecně lze přisvědčit v názoru, že ke zřízení provozovny autobazaru a vrakoviště je zapotřebí rozhodnutí o využití území ve smyslu § 32 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Žalobce ovšem podle soudu usiloval o vydání územního rozhodnutí v souvislosti se svou podnikatelskou činností, nelze tedy dospět jednoznačně k závěru, že byl po řadu let žalobcem udržován protiprávní stav, který vznikl umístěním provozovny bez příslušného územního rozhodnutí.

Krajský soud svou úvahu uzavřel konstatováním, že z těchto důvodů je zapotřebí zhodnotit, zda žalobce závažným způsobem porušoval nebo porušuje podmínky stanovené rozhodnutím o udělení koncese, a srozumitelným způsobem sdělit, v čem jsou porušovány, a vymezit odpovídající rozsah, ve kterém bude případné provozování živnosti žalobci pozastaveno. Krajský soud dospěl k závěru, že žalobce provozoval svou živnost v dobré víře, neboť jeho provozovna se nachází v území smíšené městské zóny, a tudíž není v rozporu se závaznou částí územně plánovací dokumentace. Z písemností, které jsou k dispozici, podle krajského soudu vyplývá, že příslušné správní orgány vydaly některá dílčí rozhodnutí nezbytná pro podnikání v dané provozovně, čímž samozřejmě nedochází ke schválení umístění provozovny, je však zapotřebí, aby veškeré tyto úkony byly posouzeny ve vzájemných souvislostech.

Krajský soud také přisvědčil žalobci, že se stěžovatel dostatečným způsobem nevypořádal s námitkou podjatosti. V rozhodnutí stěžovatele podle krajského soudu nebyly zmíněny výhrady žalobce, které vznesl v protokolech z ústního jednání dne 20. 7. 2006 a následně 18. 9. 2006. Právě v nich má být zaznamenáno, že žalobce upozorňoval na způsob rozhodování živnostenského úřadu a uváděl, že starosta je úzce spojen s jeho sousedem jeho rodinou. Žalobce uváděl, že má důkazy o tom, že některé jeho věci jsou fakticky rozhodnuty dopředu a úředníci radnice vykonají to, co dostali nařízeno. Krajský soud považoval tyto námitky za námitku podjatosti nejen pracovníků stavebního úřadu, ale i úřadu živnostenského. Stěžovatel se těmito námitkami nezabýval a uzavřel, že námitka podjatosti žalobcem v březnu roku 2005 vznesena nebyla. Podle krajského soudu měl však stěžovatel s ohledem na argumentaci žalobce upřesnit námitku podjatosti jak co do osob, proti kterým je vznášena, tak co do obsahu. Žalovaný správní orgán tímto způsobem nepostupoval.

Rozsudek krajského soudu byl stěžovateli doručen dne 6. 4. 2007, kasační stížnost byla podána dne 19. 4. 2007.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje námitky, které je podle jejich obsahu možno subsumovat pod důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek krajského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Vedly ho k tomu následující důvody:

Předně Nejvyšší správní soud musí přisvědčit námitce stěžovatele, že krajský soud při své argumentaci míří zcela mimo přezkoumávané rozhodnutí, pokud vytýká stěžovateli, že se nedostatečně vypořádal se všemi skutečnostmi potřebnými pro posouzení, zda žalobce porušuje podmínky stanovené rozhodnutím o udělení koncese. Podle § 58 odst. 3 živnostenského zákona živnostenský úřad může zrušit živnostenské oprávnění nebo pozastavit provozování živnosti z důvodu, že podnikatel závažným způsobem porušil nebo porušuje podmínky

stanovené rozhodnutím o udělení koncese, živnostenským zákonem nebo zvláštními právními předpisy. Citované ustanovení tedy rozlišuje tři samostatné důvody pro pozastavení či zrušení živnostenského oprávnění, které jsou normou vypočteny alternativně. Je třeba je tudíž řádně rozlišovat. Z výše popsaného obsahu správního spisu je nepochybné, že stěžovatel, jakož i živnostenský úřad, vytýkal žalobci porušení povinností stanovených živnostenským zákonem, nikoliv rozhodnutím o udělení koncese. Vzhledem k tomu, že obor podnikání žalobce je ve smyslu živnostenského zákona živností ohlašovací volnou (srov. § 19 písm. c/), nemohla mu být nikdy z povahy věci koncese udělena a žalobce ani nemohl podmínky koncese nijak porušit. Veškeré úvahy krajského soudu, které se vztahují k rozsahu nutných skutkových zjištění pro aplikaci normy § 58 odst. 3 živnostenského zákona, jsou tedy nepřipadné, neboť se vztahují k její části, jež nebyla správními úřady aplikována.

Nejvyšší správní soud přisvědčuje námitce stěžovatele, že předmětem řízení bylo rozhodování o porušení povinností stanovených živnostenským zákonem, konkrétně povinnosti vyplývající z ustanovení § 17 odst. 3 živnostenského zákona. V tomto kontextu je třeba zdůraznit (s ohledem na základní výtku krajského soudu, podle jehož názoru je rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné), že nepřezkoumatelností se podle konstantní judikatury správních soudů a podle doktríny chápe taková vada správního rozhodnutí, která je charakterizována jako nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů. Krajský soud přitom vytýká stěžovateli nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Formuloval-li krajský soud svou námitku takto, považuje Nejvyšší správní soud za nutné zdůraznit, že nedostatkem důvodů jsou myšleny důvody skutkové, tedy jde o nedostatek skutkových zjištění, z nichž se utváří *ratio decidendi* konkrétní věci. Přitom platí základní právně teoretické východisko, že je to sama norma, která ve své hypotéze vymezuje skutkové okolnosti, jež musí nastat, aby se uplatnila dispozice normy, tj. je to sama norma a pouze ona, která určuje potřebný rozsah skutkových zjištění, aby bylo v procesu aplikace normy postaveno na jisto, zda se její dispozice uplatní, či-li nic.

Pohlédne-li Nejvyšší správní soud na znění ustanovení § 17 odst. 3 živnostenského zákona („*Podnikatel je povinen zajistit, aby provozovna byla způsobilá pro provozování živnosti podle zvláštních předpisů, byla řádně označena a aby pro každou provozovnu byla ustanovena osoba odpovědná za činnost provozovny.*“), jehož porušení bylo žalobci v řízení před správními úřady vytýkáno, je zjevné, že potřebný rozsah skutkových zjištění je definován pojmy „*nezpůsobilost pro provozování podle zvláštních předpisů*“, „*řádné označení*“, „*ustanovení osoby odpovědné za činnost*“. Přitom je nepochybné, že stěžovatel, jakož i správní úřad prvního stupně, vztahoval svá skutková zjištění k okruhu prvnímu, tedy ke způsobilosti provozovny podle zvláštních předpisů, konkrétně způsobilost provozovny z hlediska veřejného práva stavebního.

Nejvyšší správní soud přitom sdílí závěr stěžovatele, že ke zřízení provozovny k podnikatelské činnosti žalobce bylo třeba rozhodnutí o využití území ve smyslu § 32 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ve věci sp. zn. 6 As 24/2007, který se zabýval přípustností žalobcovy podnikatelské činnosti z hlediska veřejného práva stavebního a konstatoval, že závěr správních úřadů na úseku veřejného práva stavebního o tom, že žalobcovy podnikatelská činnost územního rozhodnutí vyžaduje a že ji nelze v daném území pro nesoulad s územním plánem umístit, byl správný. Je na místě rovněž připomenout, že ke stejnému závěru dospěl předtím i sám krajský soud, a to v řízení ve věci sp. zn. 10 Ca 199/2006. Jak Nejvyšší správní soud, tak i soud krajský, v těchto řízeních konstatovaly, že žalobce nikdy, a to ani při započetí své činnosti v roce 1994, k výkonu podnikatelské činnosti na svém pozemku potřebné územní rozhodnutí neměl.

Zjistil-li tedy stěžovatel, resp. správní úřad prvního stupně, že žalobce umístil svou provozovnu ve smyslu § 17 odst. 1 živnostenského zákona („*provozovnou se rozumí prostor,*

v němž je živnost provozována“) na svém pozemku, aniž k tomu bylo předtím vydáno příslušné územní rozhodnutí, považuje Nejvyšší správní soud za logickou a správnou úvahu, že žalobce podnikáním v této provozovně žalobce porušoval povinnost stanovenou v ustanovení § 32 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Na tom nemění nic ani skutečnost, že žalobce od jisté doby oprávněně pro část činností spojených se svým podnikáním (administrativní činnosti) využíval rekolaudovaných stavebních buněk původně určených jako dočasné zařízení staveniště. Uvedeným protiprávním jednáním žalobce zároveň porušoval povinnost stanovenou v § 17 odst. 3 živnostenského zákona, která mu ukládá zajistit, aby jeho provozovna byla způsobilá k provozování živností podle zvláštních předpisů, konkrétně stavebního zákona, jak ostatně naznačuje, jakkoliv nenormativně, poznámka pod čarou vztahující se k cit. ustanovení živnostenského zákona.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s žalovaným i v tom ohledu, že uvedené porušení podmínek stanovených stavebním a živnostenským zákonem lze hodnotit jako závažné. Po řadu let byl totiž žalobcem udržován protiprávní stav, který vznikl umístěním provozovny bez příslušného územního rozhodnutí. Jak již bylo uvedeno, v jiném řízení týkajícím se žalobce přitom bylo po právu shledáno, že pro rozpor s platným územním plánem nelze rozhodnutí o využití území pro zřízení provozovny žalobci vydat. Nejvyšší správní soud konstatuje, že pro živnostenský úřad a pro stěžovatele bylo závazné rozhodnutí stavebního úřadu v Písku, které konstatovalo tuto nemožnost z důvodu, že v žalobcově provozovně nebyly poskytovány „nerušící služby“ ve smyslu ustanovení platného územního plánu, ani nelze říci, že by tato provozovna měla sloužit primárně k uspokojování potřeb daného území určeného k bydlení.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy byly dány veškeré podmínky stanovené v § 58 odst. 3 živnostenského zákona pro pozastavení provozování předmětných živností. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že příslušné správní orgány o tomto protiprávním stavu po dlouhou dobu věděly a tolerovaly ho. Žalobci ovšem nelze přisvědčit v jeho tvrzení, že správní orgány s umístěním provozovny „souhlasily“. Jestliže k tomu příslušné správní orgány vydaly některá dílčí rozhodnutí nezbytná pro podnikání v dané provozovně, neznamená to samozřejmě, že by tím zároveň schválily umístění provozovny. Každý správní úřad věc posuzoval pouze z hlediska své kompetence a z hlediska účelu, pro nějž bylo žádáno jeho rozhodnutí či stanovisko. K vydání rozhodnutí o využití území pro účely dané provozovny byl ovšem příslušný pouze stavební úřad a takové rozhodnutí nebylo nikdy vydáno.

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené musí uzavřít, že se neztotožnil se závěrem krajského soudu, že by napadená rozhodnutí vycházela z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Rozhodnutí vydaná správními úřady prvního i druhého stupně mají ve správním spise dostatečnou oporu pro závěr, že žalobce porušil citovaná ustanovení živnostenského a stavebního zákona a že jde o porušení závažné, neboť v jejich důsledku žalobce dlouhodobě provozoval živnosti v provozovně, jejíž umístění je v rozporu s územním plánem. Nejvyšší správní soud nevidí s ohledem na rozsah hypotézy normy obsažené v § 17 odst. 3 živnostenského zákona prostor pro další dokazování, jež by na tomto skutkovém podkladě nemohlo nic změnit.

Pokud jde o letmo nadnesenou úvahu krajského soudu o nepřiměřenosti zásahu správních úřadů v podobě pozastavení živnosti a délky jeho trvání, Nejvyšší správní soud se shoduje s žalovaným i v náhledu na povahu a účel institutu pozastavení provozování živnosti, které je na jednu stranu sankcí, zároveň má však charakter nápravného opatření, jehož smyslem může být i odstranění určitého trvajících protiprávních stavu. Tomuto účelu plně odpovídají i správní rozhodnutí ve věci žalobce, neboť správní orgán prvního stupně nepřistoupil,

ač by k tomu byl oprávněn, ke zrušení živnostenských oprávnění žalobce, ale pouze k dočasnému pozastavení provozování živností, a to pouze v předmětné provozovně, jejíž umístění je v rozporu platnými právními předpisy. Správní orgán prvního stupně tedy volil opatření zcela přiměřená danému účelu, jímž je případné přemístění provozovny žalobce na jiné místo. V tomto ohledu nelze přisvědčit námitkám žalobce, že by postup stěžovatele a správního úřadu prvního stupně byl pro něj *ipso facto* likvidační a že je nucen si hledat ve svém poměrně pokročilém věku jiné zaměstnání.

Pokud jde o závěry krajského soudu týkající se (ne)vypořádání námítky podjatosti vznesené žalobcem v řízení před stěžovatelem, Nejvyšší správní soud je shledává vnitřně rozpornými, a tudíž nepřezkoumatelnými. Krajský soud na jedné straně totiž konstatuje, že v rozhodnutí stěžovatele nebyly zmíněny výhrady žalobce, které vznesl v protokolech z ústního jednání dne 20. 7. 2006 a následně 18. 9. 2006, v nichž měl žalobce uvést skutečnosti svědčící pro možný závěr o podjatosti pracovníků živnostenského úřadu, nicméně krajský soud se jimi nezabýval. Toto konstatování by znamenalo, že krajský soud vytýká stěžovateli nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí pro nesrozumitelnost, neboť jednu z odvolacích námitek (námitka podjatosti) zcela opominul. (Mimochodem s takovým závěrem nelze souhlasit, neboť rozhodnutí stěžovatele výslovně oba protokoly a jejich obsah zmiňuje a zaujímá k nim stanovisko). Na druhé straně krajského soud tvrdí, že měl stěžovatel s ohledem na argumentaci žalobce upřesnit námitku podjatosti dalšími skutkovými zjištěními jak co do osob, proti kterým je vznášena, tak co do obsahu námítky. Taková výtka ovšem směřuje k nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, tedy nedostatek skutkových zjištění, která byla potřebná pro posouzení věci. Není tedy zřejmé, co přesně krajský soud stěžovateli vytýká a lze přisvědčit stěžovateli námitce, že v tomto ohledu je rozhodnutí krajského soudu nesrozumitelné.

Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené uzavírá, že se krajský soud dopustil při svém posouzení výše uvedených pochybení, která stěžovatel důvodně namítal ve své kasační stížnosti, a proto bylo na místě jeho rozsudek zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Krajský soud je názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. února 2008

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu