



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce **Ing. L. H.**, zastoupeného JUDr. Gustavem Schalkem, advokátem se sídlem Borovanského 2217/5, Praha 5, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2003, č. j. OKZU/258-X/2003/Maš, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. 4. 2004, č. j. 10 Ca 7/2004 - 25,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal v zákonné lhůtě kasační stížnost proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“). Tímto rozsudkem krajský soud zamítl žalobu stěžovatele proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí žalovaného, o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí Obecního živnostenského úřadu v Jindřichově Hradci (dále jen „živnostenský úřad“).

Stěžovatel proti rozhodnutí žalovaného podal žalobu krajskému soudu, ve které namítl nesprávný výklad ustanovení § 58 odst. 3 zák. č. 455/1991 Sb. (dále jen „živnostenský zákon“) ze strany žalovaného, který zaujal i přes dostatek listinných důkazů předložených stěžovatelem.

Krajský soud o žalobě rozhodoval dle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Ze správních spisů konstatoval, že živnostenský úřad jakožto správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 21. 5. 2003 zrušil živnostenská oprávnění stěžovatele (předmět podnikání: silniční motorová doprava nákladní; nákup, prodej a skladování paliv a maziv, včetně jejich dovozu s výjimkou výhradního nákupu, prodeje a skladování paliv a maziv ve spotřebitelském balení do 50 kg na jeden kus balení; velkoobchod; ubytovací služby; provozování čerpacích stanic a palivy a mazivy), a to z důvodu neplnění závazků vůči státu. Po podání odvolání byl v rámci odvolacího řízení proveden dne 13. 8. 2003 výslech stěžovatele, dotaz na OSSZ v Jindřichově Hradci ohledně dluhu stěžovatele vůči státu a jeho uhrazování. Žalovaný následně svým rozhodnutím odvolání stěžovatele zamítl a rozhodnutí živnostenského úřadu o zrušení živnostenských oprávnění potvrdil, v odůvodnění uvedl, že stěžovatel dlouhodobě neplnil své závazky vůči státu, přestože mu byla dána možnost tuto situaci řešit, do vydání rozhodnutí neučinil žádný krok k zaplacení tohoto dluhu.

Krajský soud odkázal na příslušná ustanovení živnostenského zákona, zejména na § 58 odst. 3 tohoto zákona, dle něhož může živnostenský úřad zrušit živnostenské oprávnění na návrh příslušné správy sociálního zabezpečení, jestliže podnikatel neplní závazky vůči státu. Dle krajského soudu ponechává zákon posouzení otázky neplnění závazků vůči státu dle § 58 odst. 3 živnostenského zákona na úvaze správního orgánu. Jedná se o tzv. volné správní uvážení, kterým se soud může zabývat pouze v rozsahu, zda správní orgán měl dostatek podkladů a zda při aplikaci předpisu nevybočil z mezí a kritérií daných zákonem, zda uvážení nebylo zneužito a zda byl úsudek učiněn řádným procesním způsobem. V případě stěžovatele byly splněny podmínky vyžadované § 58 odst. 3 živnostenského zákona pro zrušení živnostenského oprávnění, tj. návrh příslušné správy sociálního zabezpečení, který OSSZ v Jindřichově Hradci podala dne 4. 2. 2003, dluh na neodvedeném pojistném na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti ve výši 176 198 Kč, tedy i skutečnost, že podnikatelský subjekt neplní své závazky vůči státu. Stěžovatel svou povinnost uloženou mu § 8 a 10 zák. č. 589/1992 Sb. neplnil, což nezpochybňoval, k jejímu splnění nevyužil ani dodatečně poskytnutého časového prostoru na úhradu. Dle krajského soudu bylo rozhodnutí žalovaného vydáno na základě úplných skutkových zjištění, která prokazovala splnění podmínek pro zrušení živnostenského oprávnění. Při rozhodování správního orgánu byla dodržena zákonná kritéria opodstatňující zrušení oprávnění, napadené rozhodnutí proto bylo vydáno v mezích zákona, postup správních orgánů nelze hodnotit jako formalistický, pokud je v souladu se zákonem.

Krajský soud nepovažoval právo na podnikání zakotvené v Čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) za porušené, neboť živnostenský zákon jasně stanoví podmínky a omezení pro výkon živnostenské činnosti, i okolnosti, za jakých lze živnostenské oprávnění zrušit. Podnikatelský subjekt nemá pouze práva, ale i povinnosti, které jsou mimo jiné stanoveny zákonem č. 589/1992 Sb. Na základě těchto předpisů došlo k zásahu do podnikatelské činnosti stěžovatele. Krajský soud dále doplnil, že se věci mohl zabývat pouze v mezích daných ustanovením § 71 odst. 2 s. ř. s., tj. z důvodů uplatněných ve lhůtě stanovené pro podání žaloby, k později uplatněným skutečnostem (doplnění žalobních bodů při ústním jednání) není oprávněn přihlížet. Z uvedených důvodů krajský soud žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel v kasační stížnosti napadl rozsudek krajského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Uvedl, že již v žalobě namítal porušení zásad správního řízení v jeho neprospěch, neboť správní orgán nerozhodl o jeho návrhu na přerušení řízení

v souladu se zákonem, zejména s § 46 a § 47 zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“). Vyjádřil názor, že řízení před správním orgánem mělo být na jeho žádost přerušeno, neboť označil další probíhající řízení, která mohla předmětné správní řízení podstatně ovlivnit. Správní orgán mu nevyhověl, což stěžovatel napadl v žalobě, soud měl proto rozhodnout dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Ve správním řízení nebyly správně posouzeny předběžné otázky dle § 40 správního řádu. Stěžovatel žádal o přihlédnutí k výsledkům řízení ve věci 13 Cm 596/2002 vedené Krajským soudem v Českých Budějovicích a k věci 7 T 416/99 vedené u Okresního soudu v Jindřichově Hradci, které prokazovaly příčiny stavu, jež byly důvodem zahájení správního řízení o zrušení živnostenských oprávnění. Stěžovatel prokazoval, že pokud by v jiných řízeních státní orgány postupovaly v souladu se zákonem, důvody uvedeného správního řízení by nevznikly, případně by byly včas eliminovány. Výsledky zejména trestního řízení v uvedené věci tento závěr potvrzují. Stěžovatel má za to, že správní orgán měl provést jím navržené důkazy, případně řízení přerušit do vyřešení předběžné otázky – pravomocného rozsudku v uvedené trestní věci. Žalovaný rovněž nevzal v úvahu, že společník stěžovatele p. V. byl již pravomocně odsouzen za trestný čin spočívající v machinacích s účetnictvím společnosti H., s.r.o., důsledkem tohoto činu bylo i závažné poškození stěžovatele. Vyloučení tohoto společníka ze společnosti pro jednání v rozporu s ustanovením společenské smlouvy mělo být proto posouzeno jako předběžná otázka, kterou bylo možno zodpovědět až po vydání rozsudku krajského soudu č. j. 13 Cm 596/2002 dne 22. 5. 2003. Stěžovatel namítá, že nebyly bez odůvodnění provedeny jím navržené důkazy, což je v rozporu s § 34, 35 a 37 správního řádu. Žalovaný odmítnutí provedení důkazů odůvodnil paušálně s tím, že s řízením o zrušení živnostenského oprávnění nesouvisejí, přestože stěžovatel prokazoval opak. Uvedené důkazy prokazovaly nepostižené útoky proti majetku stěžovatele, které by případně mohly umožnit splnění či zajištění závazku vůči státu. Právní závěry jsou v rozporu se skutkovými zjištěními a obsahem spisu. Zcela v rozporu se skutkovými zjištěními je odůvodnění ve vztahu k důkazům stěžovatele. Tvzení, že důkazy nesouvisí s předmětným řízením, učinil žalovaný v rozporu se skutkovým zjištěním, neboť obchodní podíl ve společnosti s ručením omezeným je osobním majetkem fyzické osoby – společníka, ten je oprávněn s ním disponovat. Stěžovatel odkázal na některá rozhodnutí správních soudů v podobných věcech (např. rozsudky Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 60/94, 6 A 214/95). Z uvedených důvodů žádá stěžovatel zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se nezabýval vnitřními spory mezi společníky ve společnosti H., s.r.o., neboť se jedná o jiný podnikatelský subjekt, než vůči kterému bylo vydáno napadené rozhodnutí. Probíhající řízení proti bývalému společníku této společnosti, F. V., nemohou být chápána jako předběžná otázka ve vztahu k řízení proti fyzické osobě stěžovatele. V řízení bylo prokazatelně zjištěno, že stěžovatel neplnil závazky vůči státu, neučinil nic, co by vedlo k odvrácení tohoto stavu. Řízení proti stěžovateli bylo dle žalovaného vedeno zcela v souladu s příslušnými procesními předpisy, což vyplývá ze spisového materiálu. Vzhledem k těmto skutečnostem navrhuje žalovaný kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

V úvodu Nejvyšší správní soud podotýká, že přestože stěžovatel v kasační stížnosti odkázal na důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, skutečnosti jím uváděné v dalším textu stížnosti se vztahují pouze k důvodům nezákonnosti napadeného rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy namítá 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. Nejvyšší správní soud posoudil proto kasační stížnost dle jejího obsahu a nikoli formy a považoval za stížní bod důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., který stěžovatel ostatně též označil a odpovídá skutečností, jimiž kasační stížnost odůvodnil.

Jak je uvedeno výše, stěžovatel v kasační stížnosti namítl nesprávné posouzení předběžné otázky, neprovedení důkazů jím navrhovaných ve správním řízení, rozpor právních závěrů žalovaného se skutkovými zjištěními, přičemž tvrdil, že tyto důvody uplatňoval i v žalobě podané krajskému soudu. V žalobě je však uveden pouze jeden žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., kterým stěžovatel namítá, že žalovaný rozhodl na základě nesprávného výkladu ustanovení § 58 odst. 3 živnostenského zákona, přestože mu stěžovatel předložil dostatek listinných důkazů k tomu, aby v odvolacím řízení rozhodl v jeho prospěch. Z takto formulované žalobní námitky nelze v žádném případě dovodit, že by stěžovatel zde napadl nesprávné posouzení předběžné otázky. Nejvyšší správní soud si je vědom povinnosti posuzovat žalobní body, o jejichž existenci účastník žalobu opírá, podle jejich obsahu (§ 41 odst. 2 občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s.), nikoliv podle formálního označení, ovšem v případě výše uvedeného žalobního bodu nejsou pochybnosti o jeho skutečném smyslu, který nesprávné posouzení předběžné otázky dle § 40 správního řádu nezahrnuje. Stěžovatel výše uvedenou námitkou zpochybňoval zákonnost rozhodnutí krajského soudu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť dle jeho názoru rozhodnutí žalovaného bylo zatíženo vadami řízení spočívajícími v porušení zákona o řízení před správním orgánem, pro které měl soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušit. Ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. však obsahuje důležitou podmínku, bez které nelze zde uvedené námitky úspěšně uplatnit, a to, že **předmětná vada řízení byla stěžovatelem důvodně vytýkána v řízení před krajským soudem**. Jak je uvedeno výše, stěžovatel námitku vytýkající porušení postupu žalovaného dle § 40 správního řádu v žalobě vůbec neuplatnil, vzhledem k tomu, že se nejednalo o vadu rozhodnutí, k níž by byl krajský soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti [§ 76 odst. 1 a), odst. 2 s. ř. s.], krajský soud se touto otázkou nemohl zabývat. Citované ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pak z výše uvedených důvodů znemožňuje Nejvyššímu správnímu soudu zabývat se v řízení o kasační stížnosti případnou důvodností námitky, která nebyla vytýkána v žalobním řízení.

Další důvod kasační stížnosti, tj. neprovedení navrhovaných důkazů ve správním řízení, namítl stěžovatel u krajského soudu v průběhu ústního jednání dne 7. 4. 2004. Vzhledem k tomu, že tuto skutečnost neuplatnil formou žalobního bodu v původním znění žaloby, jednalo se o rozšíření žaloby, které bylo přípustné dle § 71 odst. 2 s. ř. s. pouze ve lhůtě pro podání žaloby, tj. do 4. 2. 2004. Krajský soud na tuto skutečnost upozornil v písemném vyhotovení rozhodnutí, srozumitelně vyložil, že z uvedených důvodů nemohl k námitce uplatněné po zákonem stanovené lhůtě přihlédnout. Námitka neprovedení potřebných důkazů nebyla v žalobním řízení uplatněna v souladu se zákonem, v kasační

stížnosti uvedenou vadu řízení před správním orgánem nelze proto považovat za „důvodně vytýkanou“ před krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Poslední námitkou stěžovatele je tvrzený rozpor právních závěrů žalovaného se skutkovými zjištěními a obsahem spisu, přičemž stěžovatel poukazoval na rozpor posouzení důkazů žalobce ohledně poškození třetími osobami se skutkovými zjištěními, nesouhlasil se závěrem žalovaného, že důkazy o stíhání bývalého společníka s danou věcí nesouvisí. Vzhledem k již zmíněné povinnosti soudu posuzovat žalobní body podle jejich obsahu lze podstatu této námitky považovat uplatněnou již v žalobním řízení, kdy stěžovatel napadl nesprávnost výkladu žalovaného i přes v řízení předkládané důkazy. I v tomto případě však možnost přezkumu důvodnosti námitky ze strany Nejvyššího správního soudu výrazně omezuje forma jejího uplatnění v řízení před krajským soudem. Zatímco v kasační stížnosti stěžovatel svou námitku konkretizoval tak, že rozpor shledává v posouzení jím předkládaných důkazů o poškození bývalým společníkem a v konečném závěru žalovaného, že tyto důkazy s věcí nesouvisí, v žalobě tuto námitku přednesl velice obecně, neboť napadl nesprávný výklad ustanovení § 58 odst. 3 živnostenského zákona i přes jím předložené důkazy, aniž označil, v čem tato nesprávnost výkladu spočívá, jaké důkazy konkrétně žalovaný nesprávně hodnotil, z jakých důvodů je hodnocení důkazů nezákonné, jakých konkrétních porušení zákona se správní orgán dopustil. Přezkum rozsahu zjišťování skutkového stavu a jeho hodnocení je v řízení o žalobě omezen ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s., které krajskému soudu ukládá napadené rozhodnutí přezkoumat pouze v rámci uplatněných žalobních bodů. Žalobní bod pak musí podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. obsahovat skutkové a právní důvody, pro které žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Pokud stěžovatel formuloval v žalobě pochybení správního orgánu pouze obecně, pro tato tvrzení neuvedl žádné skutkové důvody, na základě kterých by mohl soud případné vady řízení dovodit, omezil tak možnost přezkumu napadeného rozhodnutí na jeho prověření z obecných hledisek dodržení zákonnosti. Jak již opakovaně uvedl Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích, *„takto nedostatečné vymezení žalobních bodů sice nebrání v daném případě meritornímu projednání věci, ale soudní přezkum se za takové situace může omezit jen na obecný přezkum splnění základních povinností daných žalovanému správním řádem, žalobce se tak zbavuje možnosti v případném řízení o kasační stížnosti proti meritornímu rozhodnutí o žalobě účinně uplatňovat konkrétní skutečnosti, pro které obecné závěry soudy považuje za nezákonné“* (např. v rozhodnutí NSS č. j. 1 Azs 37/2004 – 43).

V souvislosti s výše uvedeným Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného v největší možné míře, kterou mu rozsah uplatněného žalobního bodu dovoloval. K výkladu § 58 odst. 3 živnostenského zákona krajský soud podrobně uvedl, za jakých podmínek tento zákon správnímu orgánu umožňuje zrušení živnostenského oprávnění, zabýval se jednotlivě jejich splněním. Krajský soud ověřil existenci návrhu příslušné správy sociálního zabezpečení, dluhu stěžovatele vůči státu, který vznikl neplněním povinnosti dané stěžovateli zvláštním předpisem (zák. č. 589/1992 Sb.) a jeho neuhrazení ke dni rozhodnutí správního orgánu. Krajský soud dále konstatoval, že správní spis obsahuje potřebné podkladové dokumenty, jejichž obsah odpovídá skutkovým zjištěním, o která žalovaný opřel své rozhodnutí. Důvod nezákonnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud neshledal.

Nejvyšší správní soud na základě těchto skutečností dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, proto ji zamítl v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému prokazatelně náklady řízení nevznikly. Soud proto rozhodl tak, že se Krajskému úřadu Jihočeského kraje náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 18. srpna 2005

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu