



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **F. n. K. V.**, zast. JUDr. Janem Kuželem, advokátem, se sídlem Praha 4, Hvězdova 2, proti žalovanému: **Hlavní město Praha, Magistrát hlavního města Prahy, živnostenský odbor**, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2003, č. j. 28 Ca 612/2001 – 32,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2003, č. j. 28 Ca 612/2001 – 32, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 11. 2001, č. j. MHMP 109771/2001/B/Per-247, bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí živnostenského odboru Úřadu městské části Praha 10 (dále jen „živnostenský úřad“) ze dne 6. 8. 2001, č. j. ŽO/3763/01/K, a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím živnostenského úřadu byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 50.000 Kč za naplnění skutkové podstaty jiného správního deliktu „neoprávněné podnikání“ podle ustanovení § 61 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, tj. provozování činnosti, která je předmětem živnosti, bez živnostenského oprávnění. V případě žalobkyně šlo o provozování živnosti volné „Technické činnosti v dopravě – provozování parkovišť“ dle nařízení vlády České republiky č. 140/2000 Sb., kterým se stanoví seznam oborů živností volných, číslo oboru 86. Žalovaný správní orgán dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí živnostenského úřadu bylo vydáno v souladu se zákonem, a to po věcné i procesní stránce.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, v níž namítala, že účelem vybírání parkovného byla snaha nepřímou regulovat počet automobilů vjíždějících do areálu nemocnice a parkujících tam déle než 30 minut. Vlastní podnikatelskou činnost – zpoplatnění vjezdu a stání vozidel – vykonává smluvní partner žalobkyně podnikatel P. F. na základě svého živnostenského oprávnění, svým jménem a nikoliv jménem žalobkyně. Tato nesouhlasí se závěrem žalovaného, že je provozovatelem parkovacích ploch v areálu nemocnice na základě jejich určení, stanovení režimu údržby, úklidu atd. podle směrnice č. 11. Žalobkyně poukazuje na to, že její hlavní činností je poskytování zdravotní péče. Nesouhlasí s argumentací žalovaného, který spatřuje naplnění znaku provozování živnosti žalobkyní za účelem dosažení zisku v tom, že podnikatel P. F. jí předává tržby za parkování. Žalobkyně poukazuje na to, že s podnikatelem P. F. má smluvní vztah, který mu umožnil v areálu nemocnice provozovat podnikatelskou činnost – placené parkování. Svůj smluvní vztah s podnikatelem P. F. nepovažuje žalobkyně za živnost, a proto tvrdí, že se nemohla dopustit shora uvedeného správního deliktu. Žalobkyně navrhovala, aby rozhodnutí žalovaného správního orgánu a rozhodnutí živnostenského úřadu byla zrušena a věc byla postoupena žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 12. 2003, č. j. 28 Ca 612/2001 – 32, žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve svém rozhodnutí vycházel z obsahu správního spisu. Citoval ustanovení § 61 odst. 1 živnostenského zákona, § 2, § 3 odst. 3 písm. a) téhož zákona a konstatoval, že pro posouzení skutečnosti, zda žalobkyně naplnila skutkovou podstatu neoprávněného podnikání, je podstatné, zda činnost, kterou vykonávala, je činností, která je předmětem živnosti. Pojem živnost je pozitivně vymezen v § 2 živnostenského zákona, negativně pak v § 3 téhož zákona. Dále uvedl, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí je jasné, srozumitelné a velmi pečlivě zdůvodněno, jaké právní úvahy vedly žalovaného k závěru, že činnost žalobkyně je živností a že nespadá pod negativní vymezení živnosti. S těmito právními závěry správního orgánu se městský soud plně ztotožnil a konstatoval, že žalobní námitky nemohou jejich správnost nijak otrást. Dále uvedl, že žalobkyně ve svých námitkách pouze opakuje důvody, které uváděla v odvolání proti rozhodnutí živnostenského úřadu, a na něž vyčerpávajícím způsobem reagoval žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí. Městský soud pouze znovu poznamenal, že v této věci není vůbec podstatné, jak jsou prostředky takto získané žalobkyní využity či jaké důvody k této činnosti žalobkyni vedly. Podstatné je, zda byla naplněna skutková podstata správního deliktu podle ustanovení § 61 odst. 1 živnostenského zákona. K tomuto skutkovému zjištění provedl žalovaný dokazování a podrobně rozebral důvody, pro něž v jednání žalobkyně spatřuje provozování činnosti, která je předmětem živnosti „technická činnost v dopravě – provozování parkovišť“. Stejně tak není případná námitka, že tuto činnost neprovozuje žalobkyně, ale podnikatel P. F. (žalobkyně v žalobě poukazuje na to, že tuto činnost sama provozuje pouze nepřímou, a dovozuje tak, že předmětem její činnosti není tato činnost sama, ale pouze smluvní vztah s jiným subjektem). Podstatné však není, zda žalobkyně činnost provozuje přímo či nepřímou, ale že ji provozuje. Žalobkyně pověřila podnikatele P. F. pouze výkonem jednotlivé části činnosti, která je předmětem živnosti, ale ve svém souhrnu stále žalobkyně tuto činnost kontroluje a řídí, a tudíž ji i provozuje. Tímto způsobem žalovaný hodnotil důkazy (výpověď podnikatele P. F. ohledně předávání peněz a směrnici č. 11 vydanou žalobkyní), a z takto provedeného dokazování, které odpovídá pravidlům logického vyvozování, žalovaný zjištěný skutkový stav přílehavě právně posoudil v souladu s ustanovením § 34 odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů. S ohledem na tyto skutečnosti městský soud žalobu v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 zákona

č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), zamítl jako nedůvodnou.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen stěžovatelka) včas kasační stížnost, v níž uplatnila kasační důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti nejprve soudu vytkla nedostatek odůvodnění jeho rozsudku, neboť soud pouze odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného, které doplnil citací několika ustanovení živnostenského zákona, a uvedl, že není podstatné, jaké důvody vedly stěžovatelku k provádění činnosti, ale zda byla naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 61 odst. 1 živnostenského zákona. Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem městského soudu, že vykonává činnost, která je předmětem živnosti, a smluvní partner stěžovatelky podnikatel Pavel Forman byl pověřen výkonem pouze jednotlivé části této činnosti. Pod bodem II. písm. a), b), c) kasační stížnosti uváděla důvody, které ji vedly k regulaci počtu automobilů vjíždějících do areálu nemocnice a zde parkujících déle než 30 minut. Vyslovila názor, že žádný zákon neukládá, aby se stala podnikatelem proto, aby mohla v plném rozsahu zabezpečovat svou hlavní funkci – poskytování veřejné zdravotní péče, které nelze považovat za podnikatelskou činnost. Stěžovatelka konstatovala, že by neměla žádný regulační nástroj proti neukázněným řidičům, pokud by nezískala podnikatelské oprávnění pro úplné provozování parkoviště a pokud by podle rozhodnutí žalovaného a Městského soudu v Praze nemohla regulovat parkování vozidel prostřednictvím podnikatele Pavla Formana, který má pro tuto činnost živnostenské oprávnění. Stěžovatelka však odpovídá za řádné plnění své hlavní funkce, tj. i za případné poškození zdraví pacienta nebo jeho úmrtí způsobené kolizí vozidel záchranné služby při přepravě pacientů, kteří potřebují urgentní lékařskou pomoc, s vozidly bezohledných řidičů, kteří považují areál nemocnice za veřejné bezúplatné parkoviště. Stát nezajistil svými příslušnými orgány (policie) stěžovatelce podmínky k plnění její funkce, naopak stěžovatelku sankcionuje za to, že si tyto podmínky zajistila sama prostřednictvím podnikatelské činnosti podnikatele P. F.

Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěrem městského soudu vyplývajícím z hodnocení směrnice č. 11 a dalších důkazů, tj. že stěžovatelka provozuje činnost, která je předmětem živnosti, když tuto činnost, jejíž jednotlivé části vykonává podnikatel P. F. na základě pověření, stěžovatelka kontroluje a řídí. Zdůrazňovala, že její hlavní činností je poskytování zdravotní péče. Parkovací plochy v areálu nemocnice nejsou veřejným parkovištěm, kde může parkovat každý, kdo si zaplatí, ale mají sloužit pouze stěžovatelce a skupinám subjektů, jež jsou vymezeny ve směrnici č. 11. Stěžovatelka proto využila podnikatelské činnosti podnikatele P. F., aby omezila parkování těch subjektů, které v areálu nemocnice nemusí nutně parkovat.

Stěžovatelka odmítla závěr žalovaného a Městského soudu v Praze, kteří ze skutečnosti, že podnikatel P. F. předává tržby za parkování stěžovatelce, usuzují, že stěžovatelka provozuje živnost za účelem dosažení zisku. Poukázala na skutečnost, že má smluvní vztah s podnikatelem P. F., kterému za účelem nepřímé regulace počtu vozidel umožnila ve svém areálu provozovat podnikatelskou činnost (placené parkoviště) za odměnu, a tento smluvní vztah mezi stěžovatelkou a podnikatelem P. F. je právním důvodem, na základě kterého stěžovatelka inkasuje peníze od podnikatele P. F. a dává si je do svých zdanitelných příjmů, zatímco podnikatel P. F. si dává do svých zdanitelných příjmů odměnu.

Stěžovatelka dovozovala, že na základě provedených důkazů dospěl soud k nesprávným skutkovým zjištěním ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a z nich učinil nesprávný právní závěr. Domnívá se, že její smluvní vztah s podnikatelem P. F., jehož účelem

je výše uvedená regulace parkování vozidel, není živností ve smyslu § 2 živnostenského zákona, a proto se nemohla dopustit správního deliktu neoprávněného podnikání podle § 61 odst. 1 živnostenského zákona. Opačný závěr, který učinil městský soud považuje za nezákonný. Stěžovatelka navrhl, aby byl napadený rozsudek městského soudu zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

V textu podané kasační stížnosti stěžovatelka uplatňuje důvody kasační stížnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené 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, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů spočívající v tom, že městský soud pouze odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného, které doplnil citací několika ustanovení živnostenského zákona, a s argumenty stěžovatelky se vypořádal tak, že uvedl, že žalobní námitky nemohou správností závěrů správního orgánu nijak otrást. Pokud by byla tato námitka stěžovatelky důvodná, již tato okolnost by musela vést ke zrušení rozsudku městského soudu, aniž by se Nejvyšší správní soud mohl zabývat právním posouzením jednotlivých otázek.

Podle setrvalé judikatury Ústavního soudu patří povinnost soudů odůvodňovat svá rozhodnutí k základním principům, které představují součást práva na řádný proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i součást pojmu právního státu

dle čl. 1 Ústavy ČR, a vylučují libovůli při rozhodování. Tato povinnost je pro správní soudnictví upravena v ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí neposkytuje dostatečné záruky o tom, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, dosud nezveřejněn).

Uvedená stálá judikatura Ústavního soudu našla svůj odraz i v konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 As 60/2003 – 75, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, č. j. 7 Afs 3/2003 – 93). Této judikatuře je společné, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se s touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v jakých konkrétních aspektech, resp. důvodech právních či skutkových, její nesprávnost spočívá.

V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud správně uvedl, že pro posouzení skutečnosti, zda se stěžovatelka dopustila neoprávněného podnikání, je podstatné, zda jí vykonávaná činnost je živností. Touto otázkou se však městský soud nezabýval, když pouze konstatoval, že v rozhodnutí žalovaného je jasně, srozumitelně a velmi pečlivě odůvodněno, že činnost stěžovatelky je živností a nespadá pod negativní vymezení živnosti. Městský soud se ztotožnil se závěry žalovaného správního orgánu, aniž uvedl, z jakých skutečností vycházel při posuzování správnosti závěrů žalovaného.

Městský soud v Praze konstatoval, že v této věci není vůbec podstatné, jaké důvody vedly stěžovatelku k činnosti, která byla žalovaným kvalifikována jako neoprávněné podnikání. Tento svůj závěr však nijak nezdůvodnil, ani neuvedl, na základě jakých právních úvah k tomuto závěru dospěl. Tento nedostatek odůvodnění rozhodnutí soudu je o to závažnější, že podle názoru Nejvyššího správního soudu je pro posouzení, zda se jedná o živnost, rozhodující, zda byly naplněny všechny znaky zákonné definice živnosti. Podle § 2 živnostenského zákona je živností soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem. Důvody, které vedly stěžovatelku k vybírání parkovného, tedy musí zahrnovat účel provozování živnosti, tj. dosažení zisku. Nejvyšší správní soud však vzhledem k nedostatku odůvodnění rozhodnutí soudu nemůže posoudit správnost uvedeného konstatování.

Závěr městského soudu, že byla naplněna skutková podstata správního deliktu podle ustanovení § 61 odst. 1 živnostenského zákona, byl bez dalšího převzat z rozhodnutí žalovaného a není podložen žádnými právními úvahami soudu, ani důkazy.

Rovněž nedostatečně se soud vypořádal s argumentací stěžovatelky uvedenou v žalobě ze dne 21. 12. 2001, když nejprve uvedl, že stěžovatelka pouze opakuje důvody uplatněné již v odvolání, na které vyčerpávajícím způsobem reagoval žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí. Dále se soud zabýval jen některými z námitek stěžovatelky, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí není zřejmé, zda se vůbec zabýval předloženými důkazy a jakým způsobem je hodnotil.

Z argumentů stěžovatelky, které byly zcela opomenuty, lze za klíčové označit tvrzení, že zavedením poplatku za parkování se stěžovatelka snaží nepřímou regulovat počet automobilů vjíždějících do areálu nemocnice a parkujících v tomto areálu déle než 30 minut. Tato nepřímá regulace počtu automobilů je podle názoru stěžovatelky nutná k řádnému plnění hlavní činnosti stěžovatelky, kterou je v první řadě poskytování zdravotní péče a služeb v lékařských oborech. Stěžovatelka odpovídá za životy a zdraví svých pacientů, a proto dostupnými prostředky snižuje rizika jejich poškození. Městský soud v Praze se rovněž nevypořádal s tvrzením stěžovatelky, kterým zpochybnila argumentaci žalovaného, že poplatky za parkování jsou vybírány za účelem dosažení zisku, založenou na prokázané skutečnosti, že veškeré tržby plynou stěžovateli. Faktické důsledky činnosti (inkaso tržeb) však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze zaměňovat s původním účelem činnosti (dosažení zisku), pokud vzájemná vazba těchto skutečností nebyla prokázána a řádně odůvodněna. To však soud neučinil.

S ohledem na výše uvedené považuje Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2003, č. j. 28 Ca 612/2001 – 32, za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbylo, než rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, neboť kasační stížnost stěžovatelky byla důvodná, když rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Samotnou hmotně právní podstatou věci se již Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť k tomu by bylo možné přistoupit poté, co by výsledkem řízení před Městským soudem v Praze bylo jeho přezkoumatelné rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se tak nezabýval námitkami stěžovatelky, že nepřímá regulace počtu automobilů v areálu nemocnice prostřednictvím vybírání parkovného je nutná za účelem plnění hlavní činnosti stěžovatelky, kterou je poskytování zdravotní péče a služeb v lékařských oborech, a není vykonávána za účelem dosažení zisku, ani dalšími námitkami stěžovatelky.

Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Na Městském soudu v Praze tedy nyní bude, aby řádně posoudil stěžovatelkou napadené správní rozhodnutí žalovaného z hlediska klíčové právní argumentace stěžovatelky, zejména aby posoudil a odůvodnil, zda je předmětná činnost stěžovatelky skutečně vykonávána za účelem dosažení zisku, a splňuje tak veškeré znaky živnosti, a zda není vybírání parkovného jedinou možností regulace počtu automobilů v areálu nemocnice, která může být nezbytná pro plnění hlavní činnosti stěžovatelky.

Městský soud se tak bude muset zabývat všemi žalobními námitkami stěžovatelky uvedenými v žalobě, avšak nikoliv tím způsobem, že by pouze převzal argumentaci žalovaného obsaženou v jeho rozhodnutí, jak tomu bylo v posuzovaném rozsudku.

V novém rozhodnutí ve věci městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti dle § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 23. prosince 2005

JUDr. Marie Turková  
předsedkyně senátu