



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a soudců Mgr. Jany Volkové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **E. K.**, narozená dne X
bytem a sídlem podnikání H. 1936/35, X Z.
zastoupená advokátem Mgr. Faridem Alizeyem
sídlem Stodolní 7, 702 00 Ostrava

proti

žalovanému: **Krajský úřad pro Olomoucký kraj**
sídlem Jeremenkova 40a, 779 11 Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2019, č. j. KUOK 28748/2019, ve věci
zrušení živnostenského oprávnění,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Obsah žaloby

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 20. 5. 2019 domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Zábřeh, Obecního živnostenského úřadu (dále jen „živnostenský úřad“), ze dne 13. 11.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

2018, č. j. 2017/1774/ŽÚ-MUZB. Živnostenský úřad tímto rozhodnutím podle § 58 odst. 3 věty druhé zákona č. 455/1991 Sb, o živnostenském podnikání, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „živnostenský zákon“) zrušil žalobkyni živnostenské oprávnění k provozování živnosti s předmětem podnikání „výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“ a „činnost účetních poradců, vedení účetnictví, vedení daňové evidence“.

2. Žalobkyně namítala:

1) právní a skutkovou nesprávnost napadeného rozhodnutí. Domnívala se, že v jejím případě nebyly pro zrušení živnostenských oprávnění dle § 58 odst. 3 věty druhé živnostenského zákona splněny podmínky, neboť toto ustanovení se nevztahuje na případy pouze částečného neplnění závazků vůči státu, tj. na případy částečného prodlení, kdy je navíc vyvíjena snaha závazek vůči státu plnit. Žalobkyně měla za to, že žalovaný své rozhodnutí vydal pouze na základě přezkumu základního spisového materiálu a v rozsahu skutkového stavu tak, jak byl zjištěn prvoinstančním orgánem, aniž by se zabýval tím, že žalobkyně své závazky vůči státu částečně dobrovolně splnila. Žalovaný se rovněž nezabýval dalšími skutečnostmi tvrzenými žalobkyní, např. možností žalobkyně umořovat dluh na základě přivýdělku z vedení účetnictví po zlepšení její zdravotní situace nebo příslibem finanční výpomoci syna. Žalobkyně tvrdila, že § 58 odst. 3 živnostenského zákona nezakotvuje obligatorní postup správního orgánu, který se použije v každém případě nesplnění závazku vůči státu, nýbrž pouze potencionální možnost, jež se jako krajní řešení aplikuje v situacích, kdy podnikatel své závazky zcela neplní a kde rovněž není možné využít jiného vhodného institutu jako např. pozastavení provozování živností nebo jejich přerušování, a to zejména v případě, kdy žalobkyně vyvíjela snahu své závazky vůči státu plnit. Vhodnost postupu žalovaného nelze dle žalobkyně odůvodnit ani tvrzením správního orgánu o zásahu do práv třetích osob dle čl. 26 a 30 Listiny základních práv a svobod, když právě zrušením živnostných oprávnění správní orgán žalobkyni znemožnil aktivně podnikat a tím i umořit dluh vůči OSSZ postupným splácením v částkách, kterými by bylo postupně snižováno penále za prodlení, čímž, jak namítala žalobkyně již v řízení před prvoinstančním správním orgánem, by minimálně došlo k zastavení navyšování dluhu a jeho následnému postupnému umořování. Žalovaný, resp. živnostenský úřad, proto dle žalobkyně nezjistil úplný stav věci a neuvedl, na základě jakých konkrétních skutečností k rozhodnutí dospěl, ani úvahy, kterými se při jejich hodnocení řídil. Nesprávným posouzením podmínek pro aplikaci postupu dle § 58 odst. 3 věta druhá živnostenského zákona pak žalobkyni nepřiměřeně zkrátil na jejich právech způsobem, který měl za následek nezákonné rozhodnutí;

2) porušení procesního práva na seznámení se spisovým materiálem. Žalovaný závažným způsobem porušil její procesní právo tím, že před vydáním svého rozhodnutí ji jako účastníka neseznámil se spisovým materiálem, nedal jí možnost prostudovat spis, již před vydáním prvoinstančního rozhodnutí.

II. Vyjádření žalovaného

3. Žalovaný trval na správnosti svého rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby. K námitce ad 1) uvedl, že postupoval v souladu s dikcí zákonného ustanovení upravující postup odvolacího orgánu v odvolacím řízení. Zkoumal, zda byly splněny zákonné podmínky pro postup

živnostenského úřadu dle § 58 odst. 3 živnostenského zákon, dospěl k závěru, že ano, přičemž správnost rozhodnutí byla posuzována v rozsahu vznesených odvolacích námitek, kterými se žalovaný důkladně zabýval (viz str. 3-5 rozhodnutí). Zjistil, že žalobkyně začala dobrovolně plnit až po podání návrhu OSSZ na zahájení správního řízení o zrušení živnostenského oprávnění, od podání návrhu do zahájení řízení se dluh vůči státu zvýšil z 299.673 Kč na 302.234 Kč. Nejedná se tedy o nahodilé porušení právních předpisů, ale o dlouhodobý udržovaný takřka konstantní stav poruchového jednání (žalobkyně zcela neplnila závazky od dubna 2007 do června 2015), který žalobkyně nepoměrně, bezvýsledně a jen určitou dobu řešila až v době podání návrhu na zrušení živnostenského oprávnění. Přitom musela po celou dobu vědět, že neplní své povinnosti, neboť byla ze strany OSSZ opakovaně vyzvána k jejich úhradě. Splátku 6.000 Kč při dluhu 302.234 Kč v době podání návrhu nelze hodnotit jako plnění závazků s drobným opomenutím.

4. Co se týče možnosti pozastavení živnostenského oprávnění, tento institut se využívá v jiných případech, např. pokud jde o nedostatky na straně podnikatele, které lze odstranit. Zrušení živnostenského oprávnění je krajním řešením, které OSSZ podává obvykle v případě, kdy vyčerpá všechny prostředky k vymožení pohledávek a podnikatel porušuje právní předpisy dlouhodobě, systematicky a dluh podnikatele stále narůstá. Živnostenský úřad má možnost, nikoli povinnost živnostenské oprávnění zrušit, v daném případě proto zjišťoval opakovaně u OSSZ, zda u žalobkyně nedošlo k zásadní změně postoje a zda na návrhu na zrušení živnostenského oprávnění i nadále trvá. Po roce od podání návrhu a bezvýsledné snaze žalobkyně však OSSZ na svém návrhu trvala a živnostenský úřad dospěl k závěru, že daný případ je shodný s těmi, ve kterých s ohledem na základě jednoznačně prokázané dlouhodobosti neplnění závazků a výši dluhu přistupuje právě ke zrušení živnostenského oprávnění. Pokud žalobkyně věděla, že po určitou dobu nemůže své povinnosti plnit, mohla podnikání sama na tuto dobu přerušit, což je běžně využívaný institut právě pro překonání určitého období. Naopak pokud živnostenský úřad obdrží návrh na zrušení živnostenského oprávnění, který je odůvodněný, platební nekázeň podnikatele je dlouhodobá až trvalá, dluh podnikatele stále narůstá, nelze takový návrh ignorovat pouze na základě žádosti podnikatele odůvodněné aktuálně špatnou rodinnou situací, když dluh vzrůstá již od roku 2007. Námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu není důvodná, neboť živnostenský úřad měl pro rozhodnutí k dispozici správní spis, který obsahoval návrh OSSZ, přehledy pohledávek k 3. 10. 2017, platební výměry, výzvu OSSZ k zaplacení nedoplatku a exekuční příkaz srážkami ze mzdy. Ze všech těchto podkladů je zřejmé, že žalobkyně své povinnosti neplnila.
5. K námitce ad 2) žalovaný uvedl, že ze správního spisu plyne, že živnostenský úřad splnil svoji povinnost seznámit žalobkyni s jejími procesními právy a umožnil jí vyjádřit se a nahlédnout do spisového materiálu, a to písemností ze dne 17. 10. 2018, doručenou dne 19. 10. 2018. Na základě této písemnosti zaslala žalobkyně (opr. krajským soudem) žádost, ve které popsala svoji osobní situaci a žádala o strpení. S ohledem na to, že živnostenský úřad již spisový materiál dále nedoplňoval, považuje žalovaný tento postup za souladný se zákonem.

III. Správní spis

6. Ze správního spisu krajský soud zjistil následující pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti:

Podáním ze dne 3. 10. 2017 navrhla Okresní správa sociálního zabezpečení Šumperk (dále jen „OSSZ“) dle ust. § 6 odst. 4 písm. y) zák. č. 582/1991 Sb. zrušení živnostenských oprávnění žalobkyně, neboť neplnila povinnosti a závazky podnikatele vůči státu při odvodu pojistného, kdy trvale a řádně nehradila své finanční závazky vůči státu a přehledy o příjmech a výdajích podávala opožděně. Součástí návrhu je přehled pohledávek žalobkyně k 3. 10. 2017 v celkové výši 299.673 Kč, platební výměry jimiž bylo žalobkyni vyměřeno dlužné pojistné a penále, č. X (penále), č. X (penále), č. X (penále), č. X/OSVČ ze dne 12. 9. 2012 (dlužné pojistné a penále), č. X/OSVČ ze dne 26. 9. 2008 (dlužné pojistné a penále), výzva k zaplacení nedoplatku ze dne 7. 11. 2008, exekuční příkaz srážkami z důchodu ze dne 12. 3. 2012, pracovní výpis z živnostenského rejstříku žalobkyně ke dni 10. 10. 2017, dle něhož žalobkyně vlastnila dvě živnostenská oprávnění: výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona a činnost účetních poradců, vedení účetnictví, vedení daňové evidence.

7. K žádosti živnostenského úřadu ze dne 8. 11. 2017 o sdělení, zda byla projevena ze strany žalobkyně snaha o sjednání splátkového kalendáře (což živnostenskému úřadu sdělila sama žalobkyně), případně s jakým výsledkem, OSSZ sdělila, že žalobkyně skutečně intenzivně jednala o své situaci, výsledkem je jednostranný závazek žalobkyně o zasílání částky 1.000 Kč měsíčně od listopadu 2017 (nad rámec částek srážených jí z invalidního důchodu).
8. V březnu 2018 se živnostenský úřad opětovně dotazoval OSSZ, jak žalobkyně splácí svůj dluh, obdržel kladnou odpověď s návrhem na přerušení řízení. V září 2018 se živnostenský úřad opětovně dotazoval na plnění závazku žalobkyně. OSSZ dne 25. 9. 2018 sdělila, že přestože žalobkyně v období od listopadu 2017 do května 2018 částečnými měsíčními platbami ve výši 1.000 Kč zaplatila na svém dluhu celkem 6.000 Kč a po telefonické urgenci pak v září 2018 dalších 1.000 Kč, dluh podnikatelky vůči OSSZ se v důsledku vysokých dlužných částek na pojistném na důchodové pojištění a z toho plynoucího pravidelně dopočítávaného penále nesnižuje, ba naopak narostl na částku 302.234 Kč.
9. Ke dni 1. 10. 2018 živnostenský úřad oznámil žalobkyni, že zahajuje řízení ve věci zrušení živnostenských oprávnění žalobkyně.
10. Vyrozměním účastníka před vydáním rozhodnutí ze dne 17. 10. 2018 živnostenský úřad žalobkyni sdělil, že ve věci správního řízení vedeného pod č. j. 2017/1774/ŽÚ-MUZZB, které bylo zahájeno dne 15. 10. 2018, má v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, přičemž z přiložené doručenky vyplývá, že toto vyrozumění si žalobkyně převzala osobně dne 19. 10. 2018.
11. V podání ze dne 29. 10. 2018 adresované živnostenskému úřadu žalobkyně popsala svou osobní situaci a přislíbila částečnou splátku dlužné částky.
12. Rozhodnutím živnostenského úřadu ze dne 13. 11. 2018, č. j. 2017/1774/ŽÚ-MUZZB, bylo dle ust. § 58 odst. 3 věty druhé, živnostenského zákona, žalobkyni zrušeno živnostenské oprávnění k provozování podnikatelské činnosti s předmětem podnikání „výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“ a „činnost účetních poradců, vedení účetnictví, vedení daňové evidence“ pro neplnění závazků vůči státu.

13. K odvolání žalobkyně bylo toto rozhodnutí potvrzeno žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného.

IV. Posouzení věci krajským soudem

14. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Námítka právní a skutkové nesprávnosti rozhodnutí

15. Dle ust. § 58 odst. 3 živnostenského zákona 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. Živnostenský úřad může živnostenské oprávnění zrušit též na návrh příslušné správy sociálního zabezpečení, jestliže podnikatel neplní závazky vůči státu.
16. Problematikou zrušení živnostenského oprávnění a výkladem tohoto ustanovení se již zabýval Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku ze dne 8. 12. 2005, č. j. 7 As 13/2004-72 přijal jednoznačný závěr, že *zrušení živnostenského oprávnění podle § 58 odst. 3 živnostenského zákona je na správním uvážení živnostenského úřadu. Soud při přezkoumávání takového rozhodnutí nehodnotí výsledek úvahy správního úřadu, nýbrž pouze to, zda úřad při rozhodování nepřekročil meze správního uvážení nebo je nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).*
17. Zákonodárce dal správnímu orgánu určitou možnost zvážení konkrétních okolností případu, přičemž správní orgán má dvě možnosti rozhodnutí, a to zrušení či nezrušení živnostenského oprávnění subjektu, který neplní své závazky vůči státu, za předpokladu, že příslušná správa sociálního zabezpečení podá návrh na zrušení. Soudu v případě použití správního uvážení náleží pouze přezkoumávat meze, neboli zákonný rámec volné úvahy správního orgánu, především posuzuje, zda tato úvaha správního orgánu neodporuje zásadám logiky a má dostatečnou oporu ve zjištěných skutečnostech (k tomu např. viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2008, č. j. 8 As 56/2007-151). Pro nyní souzenou věc je pak zcela irrelevantní, z jakého důvodu nebyla žalobkyně schopna své závazky vůči státu plnit, neboť zákon sám nestanoví, že by správní orgán měl zkoumat příčiny insolventnosti žalobkyně.
18. Krajský soud tak přezkoumal zákonné podmínky pro užití správního uvážení, kterými jsou návrh příslušné správy sociálního zabezpečení na zrušení živnostenského oprávnění a neplnění závazků vůči státu. Jak je uvedeno výše, krajský soud ze správního spisu zjistil, že návrh Okresní správy sociálního zabezpečení Šumperk ze dne 3. 10. 2017 byl živnostenskému úřadu doručen dne 10. 10. 2017, jeho součástí byl přehled pohledávek žalobkyně k 3. 10. 2017 v celkové výši 299.673 Kč včetně platebních výměrů jimiž bylo dlužné pojistné a penále žalobkyni vyměřeno. Dále zjistil, že od dubna 2007 do června 2015 nebylo na dluh, resp. na běžné pojistné, uhrazeno ničeho, od července 2015 veškeré platby, které byly na dluh žalobkyně připsány, získala OSSZ exekucí. Žalobkyně sama

uhradila po podání návrhu OSSZ k živnostenskému úřadu částku 6.000 Kč, ve splátkách po 1.000 Kč.

19. Krajský soud se neztotožňuje s názorem žalobkyně, že živnostenské oprávnění je možné zrušit pouze tehdy, pokud závazky státu nejsou plněny zcela. Takový výklad nemá oporu v zákonné úpravě, když zákon v ust. § 58 odst. 3 živnostenského zákona hovoří pouze o situaci, kdy „podnikatel neplní závazky“, bez jakékoli bližší specifikace. Výklad žalobkyně by navíc fakticky znamenal, že jakákoli, byť i marginální úhrada na jakkoli vysoký dluh, by znemožňovala postup dle § 58 odst. 3 živnostenského zákona.
20. Ze zákonné úpravy nevyplývá ani žalobkyní tvrzená skutečnost, že správní orgán postupuje podle § 58 odst. 3 živnostenského zákona pouze v případě, kdy nelze využít jiného vhodného institutu např. pozastavení provozování živností nebo jejich přerušeni. Krajský soud ve shodě s žalovaným uvádí, že v případě podání návrhu OSSZ na zrušení živnostenského oprávnění není živnostenskému úřadu zákonem dána možnost situaci řešit alternativně institutem přerušeni či pozastavení provozování živnosti. Jak uvedeno výše v odst. 17, správní orgán v takovém případě buď rozhodne o zrušení či nezrušení živnostenského oprávnění subjektu.
21. Krajský soud konstatuje, že zákonné podmínky § 58 odst. 3 živnostenského zákona byly splněny.
22. V daném případě z obsahu správního spisu jednoznačně vyplývá, že v případě žalobkyně se jednalo o setrvalý dlouhodobý stav, kdy dluh vůči OSSZ rostl soustavně od roku 2007. V roce 2017 žalobkyně jednala s OSSZ o možnosti splátkového kalendáře, přičemž OSSZ navrhla živnostenskému úřadu přerušeni řízení, čímž dala žalobkyni reálnou šanci situaci řešit. Až poté, co žalobkyně opětovně přestala splácet částku, k níž se sama jednostranně zavázala (a která navíc sama o sobě vzhledem k její výši a výši dluhu nebyla efektivní), a dluh dále vzrostl na částku 302.234 Kč, zahájil živnostenský úřad řízení ve věci zrušení živnostenských oprávnění žalobkyně (to vše až rok po podání návrhu OSSZ). Veškeré tyto okolnosti jak živnostenský úřad tak žalovaný popsali a zhodnotili ve svých rozhodnutích (živnostenský úřad zejména na str. 4 a žalovaný na str. 4-5 svého rozhodnutí), zabývali se ve vztahu k žalobkyni principem přiměřenosti i potřebnosti, a to zcela v rámci zákonné úpravy. Krajský soud tak závěrem konstatuje, že správními orgány nedošlo k překročení mezí správního uvážení.
23. Krajský soud uzavírá, že neshledal námitku 1) žalobkyně důvodnou.

Námitka porušení práva na seznámení se správním spisem

24. Dle ust. § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění, nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
25. Krajský soud předně uvádí, že z tvrzení žalobkyně není zcela zřejmé, zda tvrdí, že to byl žalovaný, kdo jí neumožnil seznámit se se spisovým materiálem, či zda pochybení přičítá živnostenskému úřadu. Krajský soud nicméně k této námitce komplexně uvádí, že právo seznámit se se spisem žalobkyni upřeno nebylo, neboť podle správního spisu živnostenský úřad zaslal žalobkyni vyznění účastníka před vydáním rozhodnutí ze dne 17. 10. 2018,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

v němž žalobkyni informoval o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Dle doručky si žalobkyně toto vyrozumění osobně převzala dne 19. 10. 2018, dne 29. 10. 2018 zaslala živnostenskému úřadu vyjádření ve věci, v němž popsala svou osobní situaci a přislíbila částečnou splátku dlužné částky. Pokud jde o žalovaného, ten je povinen umožnit účastníkovi řízení vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí pouze tehdy, pokud by došlo k jejich doplnění. Tak tomu v nyní posuzovaném případě nebylo, neboť žalovaný rozhodoval toliko na základě podkladů shromážděných živnostenským úřadem, s nimiž už byla žalobkyně seznámena. Za této situace nebyl žalovaný povinen před vydáním rozhodnutí opětovně dát žalobkyni možnost seznámit se s obsahem správního spisu a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Ani žalovaný tedy nepochybil a žádné procesní právo žalobkyně nezkrátil. Nad rámec uvedeného je nutno dodat, že žalobkyně ani neuvádí, jak ji uvedený postup správního orgánu zkrátil na jejích právech. Netvrdí např., že by jí správní orgán bránil vyjádřit se ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, že hodlala předložit další podklad rozhodnutí, který by ostatní podklady rozhodnutí zpochybnil atp.

26. Jelikož krajský soud neshledal nezákonnost napadeného rozhodnutí, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
27. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť procesně úspěšný žalovaný náhradu nákladů řízení nepožadoval.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 18. prosince 2019

JUDr. Zuzana Šnejdrlová, Ph.D. v. r.
předsedkyně senátu