



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Ing. V. H.**, zastoupen advokátkou JUDr. Kateřinou Balcarovou, se sídlem T. G. Masaryka 108, Kladno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2016, č. j. 009041/2016/KUSK, sp. zn. SZ_164825/2015/KUSK/2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2018, č. j. 48 A 27/2016 - 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **3.400 Kč** k rukám jeho zástupkyně JUDr. Kateřiny Balcarové, advokátky se sídlem T. G. Masaryka 108, Kladno, **ve lhůtě 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Jádrem sporu je otázka, zda žalobce naplnil liberační důvod podle § 8 odst. 6 písm. b) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), podle něhož ke zrušení živnostenského oprávnění člena statutárního orgánu právnické osoby, jíž bylo zrušeno živnostenské oprávnění, nedojde, pokud tento člen statutárního orgánu prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti, jež vedlo ke zrušení živnostenského oprávnění právnické osoby, zabránil.

[2] Magistrát města Kladna, odbor obecního živnostenského úřadu (dále jen „živnostenský úřad“), rozhodnutím ze dne 30. 10. 2015, č. j. OŽ/2756/15/Sv-23, zrušil žalobci podle § 58 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona živnostenské oprávnění k provozování živnosti s předmětem podnikání „Truhlářství, podlahářství“, „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“ a „Zednictví“. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že žalobci dne 26. 3. 2015 vznikla překážka k provozování živností podle § 8 odst. 6 písm. b) živnostenského zákona, neboť byl členem statutárního orgánu společnosti HALBOS, s. r. o. (dále jen „HALBOS“), které byla rozhodnutím živnostenského úřadu ze dne 9. 3. 2015 podle § 68 odst. 3 živnostenského zákona zrušena živnostenská oprávnění z důvodu neplnění závazků vůči státu.

[3] Žalobcem podané odvolání proti rozhodnutí živnostenského úřadu žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím ze dne 20. 1. 2016 zamítl a rozhodnutí živnostenského úřadu potvrdil.

II. Posouzení věci krajským soudem

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, které Krajský soud v Praze vyhověl a v záhlaví označeným rozsudkem zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí živnostenského úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[5] Krajský soud uvedl, že žalobce argumentoval i vlastní snahou ukončit nájemní smlouvy v obchodních domech, přičemž právě tyto smlouvy (a závazky z nich) dle tvrzení žalobce vedly k hospodářským problémům dané společnosti. Pokud jde o časové hledisko, taková aktivita žalobce (pokud by byla prokázána) před vznikem jeho dluhu by požadavky § 8 odst. 6 písm. b) živnostenského zákona naplnit mohla. Pokud však jde o tuto snahu žalobce (ve vztahu ke zmíněným smlouvám), která může být pro posouzení výše vymezené sporné otázky relevantní, správní orgány se jí v odůvodnění svých rozhodnutí ani v rámci shromažďovaných spisových podkladů nijak blíže nezabývaly. Není přitom pravdou, že by žalobce na tuto svoji snahu (z pozice jednatele dané společnosti) v řízení před správními orgány neupozornil.

[6] Krajský soud sice připustil, že k tomu žalobce v řízení před správními orgány nedoložil žádné dokumenty, v této souvislosti nicméně soud poukázal kromě povinnosti správního orgánu vypořádat se v odůvodnění rozhodnutí s vyjádřeními účastníků i na zásadu materiální pravdy. Jestliže tak ve vztahu k výše uvedené snaze žalobce správní orgány nic neučinily (z hlediska odůvodnění rozhodnutí či shromažďovaných podkladů), je v tom nutno spatřovat pochybení. To je navíc umocněno nesprávným akcentováním

výsledku snah žalobce a i tím, že z odůvodnění žádného z napadených rozhodnutí není zřejmé, jaké snahy (aktivity) žalobce by správní orgány považovaly v kontextu dané věci za veškeré možné úsilí, resp. co ještě mohl žalobce učinit, aby vzniku dluhu dané společnosti zabránil. Uvedená pochybení jsou přitom takového charakteru, že krajskému soudu v tomto ohledu nepřísluší nahrazovat činnost správního orgánu.

III. Obsah kasační stížnosti

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Rozsudek krajského soudu je podle stěžovatele nepřezkoumatelný, neboť jeho výrok není dostatečně odůvodněn. Krajský soud rozhodl v rozporu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle níž v odůvodnění rozhodnutí postačuje odkaz na obsah správního spisu, resp. odůvodnění rozhodnutí je dostačující, je-li patrný skutkový stav ze správního spisu. Krajský soud opřel svůj rozsudek o konstatování, že se správní orgány nevypořádaly s tvrzením žalobce o tom, že usiloval o zrušení nájemních smluv, které byly převážnou příčinou jeho hospodářských problémů. Krajský soud se však nijak nevypořádal se stavem řízení, jak vyplývá ze správního spisu. Zcela pominul, že žalobce byl při každém jednání opakovaně poučen o svých právech, přesto zůstal nečinným. Žalobce v řízení před správními orgány neuvedl, že by k jednání o zrušení nájemních smluv došlo před vznikem dluhu. Vzhledem k tomu, že v případě tvrzení účastníka řízení se důkazní břemeno přenáší na něj, bylo na žalobci, aby vyvinul činnost k prokázání všech svých tvrzení. Správní orgány neměly důvod vyzývat žalobce k doplnění dalších návrhů důkazů a tvrzení.

[9] Tvrzení žalobce o jednání ke zrušení nájemních smluv se bez uvedení období objevuje v podání žalobce ze dne 4. 5. 2015, nicméně podle stěžovatele je z jeho obsahu zřejmé, že toto tvrzení je vztaženo k roku 2013, nikoliv k období do 20. 12. 2012. Podle tvrzení žalobce se navíc jednalo pouze o situaci, která byla způsobena *převážně* dlouhodobě uzavřenými nájemními smlouvami, a tedy nikoliv *výhradně*. Tvrzení o jednání ke zrušení nájemních smluv se bez uvedení období objevuje i v odvolání žalobce s tím, že bezprostředním následkem marného jednání bylo převedení obchodního podílu na nového společníka, k čemuž došlo 31. 10. 2013, nikoliv před 20. 12. 2012. Stejně tvrzení o jednání ke zrušení nájemních smluv, ale těsně předcházející převodu obchodního podílu v říjnu 2013, je uvedeno i v žalobě. Stěžovatel tedy zdůrazňuje, že tvrzení o tom, že jednání o zrušení nájemních smluv předcházelo rozhodnému období, se objevilo poprvé až při ústním jednání u krajského soudu dne 28. 8. 2018 jako tvrzení nové, krajský soud k němu tedy neměl přihlížet. Tvrzení navíc nebylo podloženo žádným důkazem. Krajskému soudu rovněž muselo být zřejmé, že ani korespondence o návrhu na zrušení nájemních smluv, i kdyby předcházela rozhodné období, není prokázáním vynaloženého veškerého úsilí, které bylo možno po statutárním orgánu požadovat, aby k porušení právní povinnosti nedošlo. Krajský soud se nezaobíral ani takovou skutečností, že v případě smluv na nájem nebytového prostoru uzavřených na neurčito může každá ze stran písemně, bez uvedení důvodu, smlouvu vypovědět.

IV. Vyjádření žalobce

[10] Žalobce ve svém vyjádření uvedl, že se plně ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu.

[11] Poukázal na skutečnost, že ke vzniku dluhů společnosti HALBOS vůči Okresní správě sociálního zabezpečení Kladno nedošlo nečinností žalobce, a tím pádem jeho vědomým jednáním, ale v důsledku nastalé objektivní a zcela mimořádné okolnosti, kterou bylo zhoršení finanční situace společnosti HALBOS. Do té se tato společnost nedostala zaviněním žalobce, ale poklesem nákupní síly a nemožností předčasného ukončení dlouhodobě uzavřených nájemních smluv společností HALBOS s obchodními partnery, o které žalobce intenzivně, avšak bezúspěšně, usiloval. Touto svojí snahou žalobce argumentoval již před živnostenským úřadem. Správní orgány se však s tímto argumentem ve svých rozhodnutích nijak nevypořádaly, a to i přesto, že tato snaha žalobce může být pro posouzení sporné otázky relevantní. Správní orgány se ve vztahu k této snaze neřídily zásadou materiální pravdy. Není přitom pravdou – jak uvádí stěžovatel ve své kasační stížnosti – že by se tvrzení o tom, že jednání o zrušení nájemních smluv předcházelo rozhodnému období, objevilo až při ústním jednání u krajského soudu. Žalobce touto skutečností argumentoval již před živnostenským úřadem. Stejně tak není pravdou, že by z podání žalobce vyplývalo, že jednání o ukončení nájemních smluv probíhala v roce 2013 a nikoliv před rozhodným obdobím, tedy prosincem 2012. Pouze z těchto podání vyplývá, že tato jednání časově předcházela převodu žalobcova obchodního podílu ve společnosti HALBOS.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je proto přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Relevantní právní úpravu pro posouzení dané věci představuje § 58 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona, podle něhož *živnostenský úřad zruší živnostenské oprávnění, jestliže nastanou překážky podle § 8, nejedná-li se o překážku podle § 8 odst. 5 u živnosti volné.*

[15] Klíčové ustanovení § 8 odst. 6 písm. b) živnostenského zákona pak zní následovně: *Nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, nemůže po dobu 3 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení živnostenského oprávnění stejnou živnost provozovat fyzická nebo právnická osoba, která byla členem statutárního orgánu právnické osoby v době, kdy nastaly nebo trvaly skutečnosti, které vedly ke zrušení živnostenského oprávnění podle § 58 odst. 2 nebo 3 této právnické osobě; to neplatí v případech, že fyzická nebo právnická osoba, která byla členem statutárního orgánu, prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti, které vedlo ke zrušení živnostenského oprávnění, zabránila (zvýrazněno soudem).*

[16] Kasační soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, protože byla-li by tato vada shledána, mohla by představovat překážku posouzení důvodnosti ostatních kasačních námitek.

[17] Rozsudek krajského soudu je plně přezkoumatelný. Výrok jeho rozhodnutí je odůvodněn zcela přesvědčivě a srozumitelně (viz zejména odstavce 19 a 20 napadeného rozsudku). Skutečnost, že stěžovatel s právním posouzením krajského soudu věcně nesouhlasí, nečiní jeho námitku nepřezkoumatelnosti důvodnou.

[18] Zbývá tedy vypořádat druhou námitku stěžovatele spočívající v argumentu, že žalobce v řízení před správními orgány neuvedl, že by k jednání o zrušení nájemních smluv došlo před vznikem dluhu a správní orgány neměly důvod vyzývat žalobce k doplnění dalších návrhů důkazů a tvrzení. Podle tvrzení žalobce se navíc jednalo pouze o situaci, která byla způsobena *převážně* dlouhodobě uzavřenými nájemními smlouvami, a tedy nikoliv *výhradně*.

[19] Z obsahu správního spisu plyne, že živnostenský úřad rozhodnutím ze dne 9. 3. 2015 zrušil živnostenské oprávnění společnosti HALBOS pro neplnění závazků státu vyplývajících ze zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, kterého se dopouštěla v období od 20. 12. 2012. Z ustanovení § 8 odst. 6 písm. b) živnostenského zákona jednoznačně plyne, že pro posouzení možného vyvinění je rozhodné toliko úsilí osoby působící ve funkci statutárního orgánu směřující k tomu, aby zabránila porušení právní povinnosti. Rozhodným obdobím v projednávané věci je tedy období do 20. 12. 2012, neboť k porušení povinnosti (tj. neuhrazení splatného pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti) došlo ke dni 20. 12. 2012.

[20] Součástí správního spisu je mimo jiné i písemná reakce žalobce ze dne 4. 5. 2015 na jeho jednání u živnostenského úřadu, v níž je uvedeno: „*Společnost Halbos s.r.o. jsem v roce 2013 předal dle kupní smlouvy [...]. Společnost se v tomto období dostala do složité ekonomické situace. Tato situace byla způsobena převážně dlouhodobě uzavřenými smlouvami s obchodními centry v celé ČR [...]. V tomto období se společnost snažila bezúspěšně ukončit nájemní smlouvy*“. Není tedy pravdou, že by žalobce (z pozice jednatele dané společnosti) na svoji snahu ukončit nájemní smlouvy v řízení před správními orgány neupozornil, naopak učinil tak již v řízení před živnostenským úřadem jako orgánem prvního stupně.

[21] Stěžovatel namítá, že toto tvrzení (stejně jako obdobné tvrzení učiněné žalobcem v odvolání proti rozhodnutí živnostenského úřadu) je vztaženo k roku 2013, nikoliv k období do 20. 12. 2012. Podle kasačního soudu však taková skutečnost ze samotného textu podání jednoznačně nevyplývá, neboť z obratu „*v tomto období*“ nelze s jistotou určit, zda se jedná jen o období od roku 2013 nebo i období dřívější.

[22] Nejvyšší správní soud pak souhlasí se závěrem krajského soudu, že správní orgány se aktivitou žalobce ve vztahu ke zmíněným nájemním smlouvám, která může být pro posouzení vyvinění podle § 8 odst. 6 písm. b) živnostenského zákona relevantní, v odůvodnění svých rozhodnutí ani v rámci shromažďovaných spisových podkladů nijak blíže nezabývaly. Žalobce argumentoval svojí snahou ukončit nájemní smlouvy v

obchodních domech, přičemž právě tyto smlouvy (a závazky z nich) dle tvrzení žalobce vedly k hospodářským problémům dané společnosti. Z hlediska požadavků na aplikovatelnost § 8 odst. 6 písm. b) živnostenského zákona je zjevné, že pokud jde o časové hledisko, taková aktivita žalobce (byla-li by prokázána) před vznikem jeho dluhu by požadavky daného ustanovení naplnit mohla.

[23] K námitce stěžovatele, že správní orgány neměly důvod vyzývat žalobce k doplnění dalších návrhů důkazů, krajský soud zcela správně poukázal kromě povinnosti správního orgánu vypořádat se v odůvodnění rozhodnutí s vyjádřeními účastníků (§ 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu) i na zásadu materiální pravdy projevující se mimo jiné v § 52 téhož zákona, podle něhož správní orgány nejsou vázány důkazními návrhy účastníků. Pokud tak ve vztahu k výše uvedené snaze žalobce správní orgány neučinily (z hlediska odůvodnění rozhodnutí či shromažďovaných podkladů), je v tom nutno spatřovat jejich pochybení.

[24] Stěžovatel v neposlední řadě namítá, že podle tvrzení žalobce se jednalo pouze o situaci, která byla způsobena *převážně* dlouhodobě uzavřenými nájemními smlouvami, a tedy nikoliv *výhradně*. Krajský soud se rovněž nezaobíral ani takovou skutečností, že v případě smluv na nájem nebytového prostoru uzavřených na neurčito může každá ze stran písemně, bez uvedení důvodu, smlouvu vypovědět.

[25] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že bylo povinností správních orgánů se s tímto tvrzením žalobce vypořádat, přičemž měly postupovat tak, aby zjistily stav věci do té míry, aby o něm nepanovaly důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Nebylo přitom úkolem krajského soudu, aby nahrazoval činnost správního orgánu a zjišťoval, zda k žalobcem tvrzené aktivitě v rozhodném období skutečně došlo či zda předmětné nájemní smlouvy mohly být vypovězeny. Soudní přezkum se ve vztahu k činnosti správních orgánů řídí zásadou subsidiarity. Jinými slovy soudní přezkum správních rozhodnutí je koncipován až jako následný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, č. 672/2005 Sb. NSS).

VI. Závěr a náklady řízení

[26] S ohledem na vše výše uvedené proto Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, přísluší mu tedy právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel, který ve věci úspěch neměl, toto právo nemá. V řízení o kasační stížnosti byl žalobce zastoupen advokátkou. Advokátka sepsala vyjádření ke kasační stížnosti; učinila tedy jeden úkon právní služby [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodu 5 advokátního tarifu částku 3.100 Kč, k níž je podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu třeba přičíst 300 Kč na paušální úhradu hotových výdajů. Celková výše náhrady nákladů řízení tedy činí 3.400 Kč, kterou je stěžovatel povinen zaplatit žalobci k rukám její zástupkyně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 6. září 2019

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu