



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **J. H.**, Mgr. Davidem Bezuchou, advokátem se sídlem Kostelní 10/5, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 2. 2018, č. j. KULK 11097/2018, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 12. 3. 2019, č. j. 59 A 18/2018 - 70,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Davidu Bezuchovi **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši **3400 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Liberec, Odbor správní a živnostenský (dále jen „správní orgán prvního stupně“) vyzval žalobce k prokázání právního důvodu, na jehož základě v souvislosti se svým živnostenským oprávněním užívá prostor na adrese A. v. X, L. – L. V – K., v němž má umístěno sídlo svého podnikání. Alternativně jej vyzval k provedení

změny sídla či zrušení živnostenského oprávnění. Informoval ho zároveň, že k doložení právního důvodu postačí souhlasné písemné prohlášení vlastníka nemovitosti, v níž jsou prostory umístěny. Ke splnění povinnosti správní orgán prvního stupně stanovil lhůtu 15 dnů ode dne doručení výzvy a poučil žalobce, že v případě jejího nesplnění zahájí správní řízení ve věci zrušení živnostenského oprávnění. V té souvislosti upozornil i na povinnost uhradit paušální náklady řízení. Výzva byla žalobci doručena dne 24. 10. 2017.

[2] Poté, co řízení ve věci zrušení živnostenského oprávnění žalobce bylo ke dni 24. 11. 2017 zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení, správní orgán prvního stupně svým rozhodnutím ze dne 21. 12. 2017, č. j. CJ MML 264728/17, zrušil živnostenské oprávnění žalobce a uložil žalobci povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1000 Kč (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

[3] Žalovaný svým v záhlaví označeným rozhodnutím změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že výrok o zrušení živnostenských oprávnění k provozování živnosti volné s předmětem podnikání „výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“ a k provozování živnosti řemeslné s předmětem podnikání „hostinská činnost“ se ruší (jelikož žalobce v odvolacím řízení dodatečně doložil doklady prokazující právní důvod užívání prostor svého sídla) a výrok, kterým se žalobci ukládá povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1000 Kč, se potvrzuje (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[4] Žalobu proti napadenému rozhodnutí Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci v záhlaví označeným rozsudkem zamítl (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“). Dospěl k závěru, že byla-li lhůta pro žalobce nedostatečná, mohl požádat o její prodloužení, což neučinil. Dodatečným doložením požadovaných dokumentů v odvolacím řízení se sice zabránil odnětí živnostenského oprávnění, nemůže to však vést k vyloučení povinnosti nahradit paušální náhradu nákladu řízení podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Zrušení prvostupňového rozhodnutí, protože žalobce v průběhu řízení protiprávní stav odstranil, nemá vliv na povinnost nahradit náklady řízení. Zásadní je, že správní řízení o zrušení živnostenského oprávnění bylo zahájeno oprávněně. Podmínky pro uložení povinnosti nahradit náklady byly naplněny, jelikož žalobce vyvolal správní řízení o zrušení živnostenského oprávnění porušením povinnosti podle § 58 odst. 1 písm. d) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen „živnostenský zákon“). Skutečnosti, které žalobce neuplatnil v žalobě, ale vznesl je až při ústním jednání, nebylo možno vzít v potaz, jelikož žalobní lhůta již uplynula, a žalobu tak nelze rozšiřovat, o čemž byl poučen.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel namítá, že nebyly naplněny podmínky pro zahájení správního řízení, jelikož lhůta, kterou mu správní orgán prvního stupně poskytl ke splnění povinnosti,

pokračování

nebyla dostatečná. Krajský soud se nikterak nezabýval přiměřeností délky lhůty k prokázání právního důvodu pro užívání prostor. Živnostenský zákon nestanoví žádnou lhůtu pro splnění dotčené povinnosti. Přiměřenost lhůty se tedy řídí podle § 39 odst. 1 správního řádu, přičemž nesmí být ohrožen účel řízení a porušena rovnost účastníků. Lhůta pro vydání správního rozhodnutí je 30 dnů, a tak není důvod, aby lhůta pro splnění povinnosti v případě stěžovatele byla poloviční. Účelem doložení oprávněnosti užívat prostor pro účely sídla podnikání je zajistit řádnou písemnou komunikaci s podnikatelem. Lhůta delší než 15 dnů není s to ohrozit tento účel. Správní orgán zahájil řízení o zrušení živnostenského oprávnění již 21 dnů od počátku běhu lhůty k doložení požadovaných dokumentů. Správní orgán měl stěžovatele vyzvat k doložení dokladů alespoň dvakrát. Jedinou výzvou se lhůtou 15 dnů není stěžovateli dostatečně umožněno nevyhovující stav odstranit. Jedná se o formalismus, jelikož správní orgán při zahájení řízení k ničemu nepřihlížel ani nic nezkoumal. Krajský soud nezohlednil, že stěžovatel pro získání souhlasu vyvinul potřebnou aktivitu a měl snahu důvod užívání prokázat. Stěžovatel si pouze neuvědomil, že pozbyl-li vlastnictví k prostorám, musí právní důvod k jejich užívání dokládat znovu. Krajský soud měl vzít v potaz a vypořádat se s námitkami uplatňovanými při ústním jednání, jelikož jimi jen podporoval svou námitku o nepřiměřenosti lhůty v žalobě. Přepjatě formalistický výklad správních orgánů i krajského soudu odporuje ústavnímu pořádku, přičemž zahájení správního řízení nesledovalo legitimní cíl, ale jen posloužilo k navýšení prostředků v rozpočtu města Liberec. Správní orgán prvního stupně stěžovatele nepoučil o možnostech, jakým způsobem lze právní důvod doložit. Stěžovatel byl uživatelem nájemního bytu, jehož nájemcem podle nájemní smlouvy byla osoba, s níž žije. Pronajímatelem je obec Liberec, jejíž magistrát stěžovatele vyzýval. Právě od obce Liberec souhlas s umístěním sídla žádal, přičemž jeho žádost spadající do správního řízení vyřizovala ve lhůtě 30 dnů. Mezi správním orgánem a stěžovatelem nejsou rovné podmínky.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že lhůta 15 dnů je přiměřená, je zavedenou praxí a dosud nečinila podnikatelské veřejnosti potíže. Doklad prokazující právní důvod pro užívání prostor sídla je povinnou náležitostí, která se připojuje při ohlašování živnosti či žádosti o koncesi. Pokud v důsledku změny bydliště vyvstane nutnost doložit právní důvody pro užívání sídla, má podnikatel podle § 49 odst. 1 živnostenského zákona povinnost oznámit živnostenskému úřadu všechny změny a předložit o tom doklady do 15 dnů ode dne jejich vzniku. Pokud změna nevyplývá ze základních registrů, z nichž živnostenský úřad dostává avízo, vyzve podnikatele k předložení dokladů a stanoví mu k tomu lhůtu nejméně 15 dnů. Pokud nebylo 15 dnů pro stěžovatele dostačujících, mohl správní orgán prvního stupně požádat o prodloužení podle § 39 odst. 2 správního řádu. Nevyužil ani možnosti požádat o přerušování správního řízení podle § 64 odst. 3 správního řádu. Nebyl proto pro správní orgán prvního stupně dán důvod vydání rozhodnutí ve věci oddalovat. Žalovaný má za to, že poučovací povinnost podle § 4 odst. 2 správního řádu porušena nebyla. Zákon nestanoví správnímu orgánu povinnost vyzvat stěžovatele alespoň dvakrát. To by odporovalo zásadě přiměřenosti, hospodárnosti a rychlosti vedení správního řízení. Podle žalovaného stěžovateli vznikla povinnost doložit doklad již dne 16. 5. 2013. Její nesplnění správní orgán prvního stupně zjistil ze své úřední činnosti dne 17. 10. 2017. Řízení bylo zahájeno dne 24. 11. 2017. Dne 27. 11. 2017 stěžovatel požádal odbor školství a sociálních věcí Magistrátu města Liberec o souhlas s umístěním sídla podnikání. Správní orgán prvního

stupně byl nápomocen s vyřízením této žádosti, zjišťoval stav jejího vyřízení a informoval o tom stěžovatele. Dne 28. 11. 2017 mu poskytl formulář pro potvrzení souhlasu s umístěním sídla. Ten stěžovatel využil v odvolací části správního řízení. Nebyl tak zkrácen na svých právech. Stěžovatel podle žalovaného nevyužil možnosti požádat o snížení uložené paušální částky nákladů řízení ani nedoložil, že u něj jsou důvody hodného zvláštního zřetele, k nimž by bylo možné přihlédnout.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

III.A Přiměřenost lhůty a přepjatý formalismus

[11] Podle § 46 odst. 1 písm. f) živnostenského zákona *„Fyzická osoba připojí k ohlášení, pokud zákon nestanoví jinak, doklad prokazující právní důvod pro užívání prostor, do nichž umístila sídlo, liší-li se od jejího bydliště (§ 5 odst. 2), nebo má-li bydliště na adrese sídla ohlašovny, zvláštní matriky nebo na adrese sídla správního orgánu, nebo do nichž umístila na území České republiky odštěpný závod zahraniční osoby; k doložení právního důvodu pro užívání prostor postačí písemné prohlášení vlastníka nemovitosti, bytu nebo nebytového prostoru, kde jsou prostory umístěny, že s umístěním souhlasí.“*

[12] Podle § 49 odst. 1 věty první živnostenského zákona *„podnikatel je povinen živnostenskému úřadu oznámit všechny změny a doplnění týkající se údajů a dokladů, které jsou stanoveny pro ohlášení živnosti, a předložit doklady o nich do 15 dnů ode dne jejich vzniku; to neplatí, pokud jde o změny a doplnění již zapsané v základních registrech, v obchodním nebo jiném veřejném rejstříku nebo v informačním systému evidence obyvatel, pokud je podnikatel občanem České republiky, anebo v informačním systému cizinců, pokud je podnikatel cizincem.“*

[13] Dále podle § 49 odst. 3 živnostenského zákona *„na základě oznámení podle odstavce 1 živnostenský úřad provede zápis do živnostenského rejstříku a podle okolností případu vydá výpis (§ 47 odst. 2 nebo 3) nebo informuje podnikatele o provedeném zápisu. Není-li oznámená změna nebo doplnění doložena doklady podle odstavce 1, živnostenský úřad vyzve podnikatele k*

pokračování

předložení dokladů, stanoví lhůtu pro splnění této povinnosti, která činí nejméně 15 dní, a zápis do živnostenského rejstříku do předložení dokladů neprovede.“

[14] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že na základě § 46 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 49 odst. 1 věty první živnostenského zákona byl stěžovatel povinen oznámit správnímu orgánu prvního stupně veškeré změny, které se týkají údajů a dokladů o důvodech užívání prostor, v nichž je umístěno jeho sídlo, a to ve lhůtě 15 dnů od vzniku těchto změn. Z § 49 odst. 3 živnostenského zákona dále vyplývá, že pokud oznámení změny související s důvodem užívání prostor není doloženo doklady, vyzve živnostenský úřad k jejich předložení ve lhůtě nejméně 15 dní.

[15] Jelikož stěžovatel dotčenou změnu neohlásil, a tudíž ani nedoložil potřebnými doklady, vyzval ho správní orgán prvního stupně v souladu s § 49 odst. 3 živnostenského zákona k jejich předložení. Lhůtu 15 dnů, kterou mu k tomu stanovil, přitom nelze považovat za nepřiměřenou. 15 dnů ode dne vzniku změny živnostenský zákon stanoví jak pro oznámení změny a doložení dokladů, tak pro předložení dokladů, pokud je podnikatel k oznámení automaticky nedoloží. Není proto důvod posuzovat 15ti denní lhůtu za nepřiměřenou ani v případě, kdy správní orgán prvního stupně z úřední moci k předložení těchto dokladů stěžovatele vyzve. Ze správního spisu nejsou zároveň zřejmé žádné zvláštní skutečnosti, které nasvědčovaly tomu, že pro stěžovatele bude obtížné doklady předložit. Nebyl proto dán rozumný důvod odklonit se od lhůty, v níž jsou všichni podnikatelé podle živnostenského zákona povinni v obdobných situacích doklady předkládat. Stanovením lhůty odlišné, aniž by pro to byly dány důvody, by v tomto případě byla porušena zásada rovného přístupu k účastníkům ve správním řízení.

[16] Přepjatě formalistickým neshledal Nejvyšší správní soud ani postup správního orgánu prvního stupně následující po uplynutí 15ti denní lhůty k předložení dokladů. Ačkoliv stěžovatel byl ve výzvě k doložení právního důvodu užívání prostor správně poučen o způsobu doložení právního důvodu, o následné možnosti zahájení řízení ve věci zrušení živnostenského oprávnění a o povinnosti uhradit paušální náklady řízení, podle správního spisu žádným způsobem správní orgán prvního stupně až do dne 27. 11. 2017 nekontaktoval. Tím již však reagoval na oznámení o zahájení správního řízení, které obdržel dne 24. 11. 2017, tj. měsíc po obdržení výzvy k předložení dokladů.

[17] Ze správního spisu je zřejmé, že jakmile stěžovatel správní orgán prvního stupně zkontaktoval, správní orgán prvního stupně se snažil být mu nápomocen a pověřená referentka s ním komunikovala prostřednictvím e-mailové komunikace. Přípisem ze dne 14. 12. 2017 ho nadto správní orgán prvního stupně písemně znovu vyrozuměl, že rozhodnutí ve věci bude vydáno ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení. Zákon mu přitom nikterak neukládá vyzývat stěžovatele ke splnění povinnosti alespoň dvakrát. Nelze mít tedy podle Nejvyššího správního soudu za to, že správní orgán prvního stupně jednal účelově se záměrem účtovat paušální náklady řízení, ani že porušuje stěžovatelova práva zaručená ústavním pořádkem.

[18] Jak správně krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, stěžovatel o prodloužení patnáctidenní lhůty nepožádal, ačkoliv tak učinit mohl podle § 39 odst. 2 správního řádu.

[19] Přestože krajský soud detailně nezvažoval otázku přiměřenosti stanovené lhůty, Nejvyšší správní soud shledal, že v odstavci 14 napadeného rozsudku vystihl podstatu nedůvodnosti žalobních námitek ohledně nedostatečnosti lhůty.

[20] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že stěžovatel v průběhu správního řízení usiloval o zajištění potřebných dokladů. Jejich dodatečné doložení také vedlo ke zrušení prvostupňového rozhodnutí ve výroku ohledně zrušení jeho živnostenských oprávnění. Liknavý přístup stěžovatele po obdržení výzvy k doložení podkladů, jak jej Nejvyšší správní soud výše shrnul na základě správního spisu, však skutečně zapříčinil zahájení správního řízení ve věci zrušení jeho živnostenského oprávnění. Krajský soud tuto otázku posoudil správně.

III.B Přípustnost žalobních bodů

[21] Při ústním jednání dne 12. 3. 2019 stěžovatel kromě nepřiměřenosti lhůty namítal také to, že nebyl poučen o možnosti upuštění od úhrady paušálního poplatku 1000 Kč, přičemž nepřiměřeností tohoto poplatku ve vztahu k jeho poměrům se měly správní orgány zabývat z úřední povinnosti.

[22] Podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. *„Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.“*

[23] Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. *„žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.“*

[24] Pokud žalobce doplní žalobu po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby o další argumenty, je třeba rozlišit, zda tyto argumenty pouze upřesňují či podrobněji rozvíjejí námitky uplatněné v žalobě, nebo zda nepřipustně rozšiřují žalobu o další žalobní body (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 – 43, č. 685/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 Afs 29/2013 – 44). Řízení před správními soudy je totiž ovládáno dispoziční a koncentrační zásadou, proto již v žalobě musí být uplatněny všechny důvody nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí nebo všechny vady řízení, které jeho vydání předcházelo, a to ve lhůtě vymezené v § 72 odst. 1 ve spojení s § 71 odst. 2 s. ř. s. Soudní řád správní neumožňuje, aby žalobce vznášel nové námitky po uplynutí lhůty pro podání žaloby (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004 – 69, ze dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007 – 92, ze dne 16. 9. 2008, č. j. 8 Afs 91/2007 – 407, nebo ze dne 16. 12. 2009, č. j. 6 A 72/2001 – 75). Také Ústavní soud potvrdil, že s ohledem na efektivnost soudního řízení zákonodárce koncentroval řízení před krajskými soudy tím, že stanovil lhůtu k podání správní žaloby v délce dvou měsíců, přičemž žalobce musí v uvedené lhůtě uplatnit veškeré žalobní body (viz nálezy ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2701/08, nebo ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, odst. 39).

pokračování

[25] Napadené rozhodnutí žalovaného bylo stěžovateli doručeno dne 14. 2. 2018. Žaloba ani její kvalifikované doplnění zástupcem námitku ohledně upuštění od úhrady paušálního poplatku 1000 Kč neobsahovaly. Stěžovatel pouze namítal, že lhůta stanovená správním orgánem prvního stupně nebyla dostatečná. Námitka upuštění od úhrady paušálních nákladů proto tvoří nový žalobní bod, který však stěžovatel uplatnil až při ústním jednání po uplynutí žalobní lhůty. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem, že tímto žalobním bodem nebylo možné se zabývat.

[26] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační námitka přípustná, opírá-li se jen o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Tato výhrada dopadá i na případy, kdy žalobce sice onu námitku před soudem uplatnil, učinil tak však až po uplynutí lhůty k podání žaloby (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008 - 39). Ani v řízení o kasační stížnosti proto není tato námitka přípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[27] Nejvyšší správní soud však dodává, že ze správního spisu nevyplývá, že by o upuštění od povinnosti hradit paušální náklady řízení stěžovatel žádal nebo že tvrdil, že výše tohoto poplatku je nepřiměřená ve vztahu k jeho poměrům. Ze správního spisu nevyplývají ani žádné skutečnosti, které by tomu nasvědčovaly.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[28] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., tj. podle pravidla úspěchu ve věci. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, a proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[30] Stěžovateli byl usnesením krajského soudu ze dne 23. 2. 2018, č. j. 59 A 18/2018 – 45, ustanoven zástupcem advokát Mgr. David Bezucha. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát [§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud určil odměnu advokáta částkou 3100 Kč za jeden úkon právní služby (písemné podání nebo návrh ve věci samé) a dále přiznal 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 3400 Kč. Ustanovený zástupce není plátcem daně z přidané hodnoty. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku na účet, který uvedl ve svém podání.

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

V Brně dne 19. prosince 2019

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu