



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **Z. V.**, zastoupena JUDr. Alenou Porostlou, advokátkou se sídlem Prostorná 4, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 3. 2020, č. j. 22 A 24/2019 - 39,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 3. 2020, č. j. 22 A 24/2019 - 39, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) zrušil jeho rozhodnutí ze dne 21. 2. 2019, č. j. MSK 12914/2019, z důvodu nepřezkoumatelnosti.

[2] Uvedeným rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Ostravy (dále jen „správní orgán I. stupně“), kterým bylo podle § 58 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění rozhodném pro posuzovanou věc, zrušeno živnostenské oprávnění žalobkyně k provozování volné živnosti „výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“ v oboru činnosti „provozování cestovní agentury a průvodcovská činnost v oblasti cestovního ruchu“. Důvodem zrušení bylo závažné porušení zákonných povinností, neboť žalobkyně organizovala zájezdy, ačkoliv k tomu neměla příslušné živnostenské oprávnění a nebyla pojištěna proti úpadku.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Žalobkyně napadla výše uvedené rozhodnutí stěžovatele žalobou u krajského soudu. Namítala, že poskytovala pouze ubytování s doprovodnými službami a bylo pouze

na klientech, zda si u partnerské cestovní agentury dokoupí dopravu či si dopravu zařídí jiným způsobem, a tím pádem poskytované služby není možno považovat za zájezd. Dále namítala, že lze zrušit živnostenské oprávnění pouze v důsledku závažného porušení povinností; v jejím případě se však o závažné porušení nejednalo. Nesouhlasila též s tím, že bylo zrušeno celé její živnostenské oprávnění – obor její činnosti spočíval v provozování cestovní agentury a průvodcovské činnosti v oblasti cestovního ruchu, přičemž porušení povinností souviselo pouze s provozováním cestovní agentury. Nabízelo se tedy přistoupit namísto zrušení živnostenského oprávnění k jeho pozastavení.

[4] Krajský soud neshledal důvodnými námitky, že nabízené služby nebylo možno považovat za zájezdy a že se žalobkyně nedopustila závažného porušení zákonných povinností. Při přezkumu námitky, že nemuselo být zrušeno její živnostenské oprávnění „výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3“ (živnost volná), konstatoval, že je rozhodnutí stěžovatele v tomto ohledu nepřezkoumatelné. Uvádí totiž pouze, že bylo možno živnostenské oprávnění pouze zrušit, když pozastavení provozování živnosti v odpovídajícím rozsahu přichází v úvahu pouze za situace, kdy podnikatel disponuje živnostenským oprávněním s širokým rozsahem činností, což není případ žalobkyně, neboť jejím oborem činnosti je pouze „provozování cestovní agentury a průvodcovská činnost v oblasti cestovního ruchu“, která by byla zrušena i v případě širokého rozsahu činností. Krajský soud stěžovateli vytkl, že jeho rozhodnutí pracuje s pojmem „široký rozsah činností“, aniž by jej vysvětlil. Krajskému soudu tak zůstalo utajeno, zda v případě volné živnosti podle stěžovatele pozastavení vůbec nepřichází v úvahu, resp. pokud v úvahu přichází, zda v případě nahlášení různých oborů činností či při větším počtu oddělitelných činností v rámci jednoho oboru činnosti.

[5] Krajský soud na základě výše uvedeného v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Kasační stížnost

[6] Stěžovatel proti rozsudku krajského soudu brojí kasační stížností. Ze soudem zrušeného rozhodnutí vyplývá, že k pozastavení nemohl správní orgán I. stupně přistoupit, neboť žalobkyně podnikala pouze v rámci jednoho oboru činnosti. Živnostenské oprávnění je možno pozastavit pouze v případě, že se skládá z více oborů činností. Stěžovatel neměl důvod dovozovat další skutečnosti nad rámec konkrétního případu a následně je zahrnout do odůvodnění, jak to po něm v podstatě požaduje krajský soud. Napadený rozsudek je tak založen na nesprávném posouzení otázky přezkoumatelnosti stěžovatelova rozhodnutí. Krajskému soudu stěžovatel též vyčetl, že konstatoval nepřezkoumatelnost jak jeho rozhodnutí, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nicméně prvostupňové rozhodnutí nezrušil. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon

pokračování

advokacie. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Předně je třeba v zájmu srozumitelnosti přiblížit pojmy, s nimiž stěžovatel i krajský soud pracovali. Živností se rozumí soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených živnostenským zákonem (srov. § 2 živnostenského zákona). K provozování takové činnosti je třeba živnostenského oprávnění. Jedním z druhů živnosti je tzv. živnost volná, pod níž patří obory činností specifikované v příloze č. 4 k živnostenskému zákonu. Některé obory činností se sestávají z vícero vyjmenovaných činností (např.: „výroba, opravy a údržba sportovních potřeb, her, hraček a dětských kočárků“), jiné nikoliv (např. „fotografické služby“). Rozdělení oborů činností na jednotlivé dílčí činnosti je však specifikem daného případu – živnostenský zákon dělení oborů činností na další podmnožiny již výslovně nepředvídá.

[11] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k samotnému posouzení věci. Otázkou nepřezkoumatelnosti soudních a správních rozhodnutí se ve své judikatuře již mnohokrát zabýval. Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jsou-li rozhodné důvody opřeny o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS) nebo pokud je zcela opomenuta některá z námitek účastníka řízení – zpravidla odvolatele nebo žalobce (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, č. 116/2004 Sb. NSS). Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost je však třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem – jedná se o jednu z nejzávažnějších vad rozhodnutí, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč soud či správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč považoval námitky žalobce či odvolatele za nedůvodné.

[12] V nyní posuzovaném případě krajský soud shledal nepřezkoumatelným rozhodnutí stěžovatele, neboť z něj nemělo být zřejmé, za jakých okolností lze přistoupit k pozastavení živnostenského oprávnění. Stěžovatel ve svém rozhodnutí uvedl: „*Správní orgán I. stupně měl v odvolatelčině [žalobkynině] případě jedinou možnost, a to živnostenské oprávnění zrušit, jelikož nelze v odpovídajícím rozsahu provozování živnosti pozastavit, protože tato možnost se vztahuje pouze na situace, kdy podnikatel disponuje živnostenským oprávněním s širokým rozsahem činností, což není případ odvolatelky (oborem činnosti odvolatelky je pouze „Provozování cestovní agentury a průvodcovská činnost v oblasti cestovního ruchu“, která by i v případě širokého rozsahu činností byla v každém případě zrušena)* [...]“.

[13] Je sice pravdou, že z takového odůvodnění jasně nevyplývá, zda je možné přistoupit k pozastavení živnostenského oprávnění v případě, že podnikatel působí ve více oborech činností volné živnosti, či není možné vůbec přistoupit k pozastavení živnostenského oprávnění, působil-li podnikatel výhradně na základě volné živnosti, nicméně tyto otázky nejsou pro posuzovanou věc rozhodné, neboť žalobkyně měla nahlášen jen jediný obor činnosti. Zajisté by jen podpořilo srozumitelnost rozhodnutí a jasnou pozici stěžovatele, kdyby do svého rozhodnutí zahrnul též obecný výklad, ze kterého by bylo zřejmé, za jakých okolností lze přistoupit k pozastavení živnostenského oprávnění, a za jakých nikoliv; takové odůvodnění by jasně formulovalo stěžovatelovy obecné premisy, které jsou prubířským kamenem jasného myšlenkového postupu. Jeho rozhodnutí je nicméně individuálním správním aktem, který se vztahuje k jedinému případu s jeho skutkovými specifiky a jedinečnými okolnostmi, a tím pádem tak nelze stěžovateli vyčítat, že problematiku pozastavení živnostenského oprávnění nevyložil ve všech jejích možných eventualitách. Podstatné je, zda stěžovatel poskytl odpověď na otázku rozhodnou pro daný případ.

[14] Žalobkyně měla zapsán obor činnosti *„provozování cestovní agentury a průvodcovská činnost v oblasti cestovního ruchu“*. Relevantní otázkou v posuzované věci tedy bylo, zda je možné, aby byl jeden obor činnosti pro účely pozastavení živnostenského oprávnění dále rozdělen na více oddělitelných činností, neboť v takovém případě by bylo možno k pozastavení živnostenského oprávnění přistoupit i v případě, že by podnikatel působil v jediném oboru činnosti. Z rozhodnutí stěžovatele je patrné, že pozastavení činnosti přichází v úvahu, pokud podnikatel disponuje s širokým rozsahem činností; za živnostenské oprávnění s širokým rozsahem činností však nelze považovat případ žalobkyně, která disponuje pouze jedním oborem činnosti. Z takového odůvodnění je podle Nejvyššího správního soudu zřejmý názor stěžovatele, že v případě, že podnikatel působí v jediném oboru činnosti, nelze přistoupit k pozastavení části jeho živnostenského oprávnění. Krajskému soudu tak nic nebránilo, aby správnost tohoto závěru stěžovatele věcně přezkoumal. Rozhodnutí stěžovatele tedy je přezkoumatelné. Dospěl-li krajský soud k opačnému závěru, postupoval v rozporu se zákonem, což je důvodem pro zrušení jeho rozsudku.

[15] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelova výtku vůči krajskému soudu, že nezrušil též rozhodnutí správního orgánu I. stupně, když konstatoval jeho nepřezkoumatelnost, není v řízení o kasační stížnosti na místě. Rozšířený senát dospěl ve svém usnesení ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006 - 106, č. 1456/2008 Sb. NSS, k závěru, že *„na zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemá žalobce před krajským soudem právní nárok. Z absence nároku plyne absence povinnosti krajského soudu rozhodnout o (ne)zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve výroku soudního rozsudku, a to bez ohledu na to, že se zrušení tohoto rozhodnutí žalobce ve svém podání taktéž domáhá“*. Nemá-li tento nárok žalobkyně, pak tím spíše se nemůže úspěšně domáhat zrušení prvostupňového rozhodnutí stěžovatel v pozici žalovaného. Je sice v zájmu procesní ekonomie, aby krajský soud zrušil taktéž rozhodnutí správního orgánu I. stupně, pokud jsou k tomu dány důvody, nicméně rychlosti a hospodárnosti řízení rozhodně nebude učiněno zadost, pokud se žalovaný správní orgán bude domáhat zrušení prvostupňového rozhodnutí cestou kasační stížnosti namísto toho, aby jej zrušil sám.

pokračování

V. Závěr a náklady řízení

[16] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je krajský soud vázán výše vysloveným právním názorem, jenž lze shrnout takto: z rozhodnutí stěžovatele vyplývá, že nelze přistoupit k pozastavení živnostenského oprávnění, pokud podnikatel disponuje jediným oborem činnosti. Bude tedy na krajském soudu, aby posoudil správnost tohoto stěžovatelova posouzení a dopad jeho případného pochybení na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 12. dubna 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu