



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Mgr. Miroslavem Makajevem ve věci

žalobkyně: **Oikido s.r.o.**, IČO 05435005,
sídlem Vaníčkova 1639, Kladno,

zastoupená advokátkou Mgr. Petrou Hrachy,
sídlem Cihlářská 643/19, Brno,

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**,
sídlem Zborovská 81/11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2022, č. j. 063559/2022/KUSK,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Kladna (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 9. 3. 2022, č. j. OŽ/789/22/Sv (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 62 odst. 1 písm. k) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění zákona č. 527/2020 Sb. (dále jen „živnostenský zákon“), kterého se měla dopustit tím, že nejmeně dne 22. 7. 2021 v 11:05 hodin a dne 10.

9. 2021 v 10:03 hodin v rozporu s § 31 odst. 2 živnostenského zákona nezajistila viditelné označení svého sídla na adrese Vaníčková 1639, 272 01 Kladno obchodní firmou a identifikačním číslem osoby (dále jen „IČO“). Za uvedené jednání byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 2 000 Kč. Žalobkyni byla dále uložena povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Žalobkyně v žalobě předně namítá, že správní orgány porušily zásadu materiální pravdy, zásadu vyšetřovací, princip právní jistoty a princip předvídatelnosti správních rozhodnutí, čímž zasáhly do jejího ústavně zaručeného práva na rovné zacházení. Žalobkyně upozorňuje, že ve správním spise jsou založeny fotografie, které jednoznačně prokazují, že u vchodu do jejího sídla je umístěna tabule s viditelným označením její obchodní firmy včetně IČO. Podle žalobkyně tak bylo její sídlo označeno zcela v souladu s § 31 odst. 2 živnostenského zákona.
3. Žalobkyně dále brojí proti dílčím skutkovým zjištěním a právním závěrům správní orgánů. Zejména namítá, že zahradní branka nebývá přes den zamčená a nikomu není bráněno ve vstupu do budovy, která je označena její obchodní firmou. V této souvislosti žalobkyně upozorňuje, že správní orgán I. stupně musel fotografie zachycující popelnice a garáže v zadní části zahrady pořídit minimálně dva metry za vstupní brankou. Pokud by přesto byla branka zamčená, nic by to podle žalobkyně neměnilo na skutečnosti, že budova sídla byla řádně označena. Dle žalobkyně přitom § 31 odst. 2 živnostenského zákona nepožaduje označení vstupní branky, zvonku či okolí objektu sídla.
4. Žalobkyně rovněž považuje za nezákonný závěr správních orgánů, že označení sídla musí být viditelné z veřejně dostupných míst. Za lichou shledává úvahu žalovaného, že by se veřejnost měla ostýchat vstoupit skrze branku do předzahrady jejího sídla. Většina spotřebitelů si totiž v dnešní době již cíleně vyhledává poskytovatele služeb na internetu, nikoliv náhodně na ulici, a proto nelze trvat na výkladu, že označení podnikatele musí být viditelné z veřejně dostupného místa.
5. Žalobkyně konečně namítá, že správní orgány postupovaly v rozporu se svou dosavadní ustálenou praxí. S odkazem na rozhodnutí správního orgánu I. stupně týkající se společnosti HELLAND, s. r. o. (sp. zn. OŽ/4102/16/ML) a Maridan s.r.o. (sp. zn. OŽ/2032/20/ML) žalobkyně namítá, že běžně postačuje označení podnikatele pouhou tabulí za zamčenými vstupními dveřmi do budovy sídla, tedy nikoliv označení viditelné z veřejně dostupného místa. Pakliže správní orgán I. stupně uvedenou praxi nerespektoval a ve prospěch žalobkyně nezjišťoval veškeré podstatné skutečnosti, postupoval v rozporu se zásadou materiální pravdy a zásadou vyšetřovací. Žalobkyně konečně nesouhlasí se žalovaným, že předmětná rozhodnutí v obdobných věcech nevytváří ustálenou správní praxi, jelikož byla vydána za nouzového stavu.
6. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě rekapituluje nosné závěry napadeného rozhodnutí, na nichž setrvává. Žalovaný upozorňuje, že při kontrolách konaných ve dnech 22. 7. 2021 a dne 10. 9. 2021 byla vstupní branka k budově sídla žalobkyně uzamčena, na opakované zvonění nikdo nereagoval a označení obchodní firmou a IČO nebylo z veřejně dostupných míst viditelné. Podle žalovaného by výklad § 31 odst. 2 živnostenského zákona zastávaný žalobkyní vedl k tomu, že by bylo možné obhájit označení sídla podnikatele např. z vnitřní strany dveří její kanceláře.

II. Skutková zjištění ze správního spisu

7. Správní orgán I. stupně dne 22. 7. 2021 v 11:05 hodin v rámci úkonů předcházejících kontrole podle § 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (dále jen „kontrolní řád“) zjistil, že na adrese sídla žalobkyně se nachází rodinný dům, do kterého ústí jediný vstup z ulice Vaníčková. Jelikož na uzamčených vstupních vrátkách, na oplocení ani na fasádě domu či za okny nebylo nalezeno označení obchodní firmy a IČO žalobkyně, vzniklo správnímu orgánu I. stupně důvodné podezření, že žalobkyně porušila § 31 odst. 2 živnostenského zákona. Správní orgán I. stupně při úkonech předcházejících kontrole pořídil fotodokumentaci, která je součástí správního spisu.
8. Správní orgán I. stupně následně žalobkyni oznámil zahájení kontroly její podnikatelské činnosti. Přitom ji seznámil se zjištěními, která učinil v rámci úkonů předcházejících kontrole. Zároveň ji vyzval, aby mu při výkonu kontroly poskytla potřebnou součinnost a poučil ji o následcích nesplnění povinnosti kontrolované osoby dle § 10 odst. 2 kontrolního řádu.
9. Žalobkyně ve vyjádření ze dne 6. 9. 2021 uvedla, že se zjištěními správního orgánu I. stupně nesouhlasí. K vyjádření přiložila fotografii cedule, která dle jejího názoru viditelně označuje objekt, v němž má sídlo, a to zcela v souladu s požadavky § 31 odst. 2 živnostenského zákona.
10. Správní orgán I. stupně dne 10. 9. 2021 v 10:03 hodin opětovně zkontroloval sídlo žalobkyně. Při této kontrole správní orgán I. stupně na dané adrese nikoho nezastihl, na zvonění nikdo nereagoval a vstupní vrátka byla uzamčena. Nikde na objektu sídla ani v jeho okolí se nenacházelo označení obchodní firmy a IČO žalobkyně. Správní orgán I. stupně dále zjistil, že vchod do rodinného domu není z ulice Vaníčková vidět. Z místa kontroly pořídil správní orgán I. stupně další fotodokumentaci, která je rovněž součástí správního spisu.
11. Žalobkyně se s kontrolními zjištěními správního orgánu I. stupně seznámila prostřednictvím protokolu o kontrole ze dne 23. 9. 2021, č. j. OŽ/3722/21/Ta-130-7, proti kterému podala námitky. Zejména namítala, že objekt sídla je u vchodových dveří viditelně označen cedulí s její obchodní firmou a IČO. Na podporu svých námitek přiložila fotografii vchodových dveří včetně detailního záběru na informační ceduli v jejich levém spodním rohu. Rozporovala názor správního orgánu I. stupně, že označení objektu sídla je viditelné pouze tehdy, pokud jej lze spatřit z ulice. Dále upozornila na postup správního orgánu I. stupně při kontrole společnosti Maridan s.r.o., kdy bylo za řádné označení považováno umístění informační cedule za vstupními dveřmi sídla společnosti, tedy nikoliv zvenčí.
12. Správní orgán I. stupně námitky žalobkyně zamítl, načež vůči žalobkyni zahájil podle § 78 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 325/2020 Sb. (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) přestupkové řízení (oznámení ze dne 17. 12. 2021, č. j. OŽ/789/22/Sv).
13. Dne 9. 3. 2022 vydal správní orgán I. stupně prvostupňové rozhodnutí. Dle správního orgánu I. stupně bylo na základě kontrolních zjištění a pořízené fotodokumentace spolehlivě prokázáno, že objekt, v němž má žalobkyně sídlo, nebyl v rozporu s § 31 odst. 2 živnostenského zákona viditelně označen obchodní firmou a IČO. Podle správního orgánu

I. stupně přitom nepostačovalo označení u vchodových dveří umístěných z východní strany objektu, které nejsou z ulice Vaníčkova pro spotřebitele a kontrolní orgány viditelné. V této souvislosti správní orgán I. stupně upozornil, že při kontrolních úkonech byl objekt nepřístupný a na opakované zvonění nikdo nereagoval, a tudíž nebylo možné žalobkyni jakkoliv kontaktovat. K naplnění materiální stránky přestupku uvedl, že neoznačením sídla mohli být zejména spotřebitelé po určitou dobu uváděni v omyl. Rovněž nepřisvědčil námitce týkající se postupu vůči Maridan s.r.o., jelikož tato společnost sídlí v objektu, který je víceúčelovou stavbou, nikoliv rodinným domem se zahradou, jako v případě sídla žalobkyně.

14. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl. Žalovaný se zcela ztotožnil se skutkovými i právními závěry správního orgánu I. stupně. Zdůraznil, že sídlo představuje základní identifikační údaj právnické osoby a jeho řádné označení zajišťuje transparentnost podnikatelského prostředí ve vztahu k třetím osobám (spotřebitelům a obchodním partnerům) i orgánům veřejné moci. Dle žalovaného neobstojí námitka, že vstupní branka byla v době kontroly otevřená, ani že fotografie musely být pořízeny ze zahrady před rodinným domem. Žalovaný dále upozornil, že označení obchodní firmy a IČO žalobkyně nebylo možno spatřit z veřejně přístupného místa, a proto jej nelze považovat za viditelné ve smyslu § 31 odst. 2 živnostenského zákona. K namítanému porušení ustálené správní praxe žalovaný uvedl, že každý případ je nutné posuzovat individuálně. V případě sídla společnosti Maridan s.r.o. se jednalo o kancelářský objekt, kdy je dle žalovaného *„velmi pravděpodobné, že při hledání sídla společnosti nebude daná osoba váhat vejít do domu.“* Naproti tomu v případě žalobkyně se sídlo nachází v rodinném domě se zahradou ve vilové čtvrti, a proto lze očekávat, že *„většina osob se bude na pozemek zdráhat vejít i za předpokladu, že by vrátka do zahrady byla odemčena.“*

III. Posouzení věci soudem

15. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
16. Soud nepřehlédl, že správní orgán I. stupně je v žalobě označen jako „žalovaný 2“ a o správních orgánech obou stupňů se v žalobě hovoří jako o „žalovaných“. K tomu je třeba uvést, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není žalovaný určen tvrzením žalobce, nýbrž kogentně ustanovením § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle něhož náleží postavení žalovanému tomu správnímu orgánu, který rozhodl v posledním stupni. Je přitom věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, kdo je jako žalovaný chybně označen v žalobě [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56]. Z tohoto důvodu soud v této věci jedná jako s žalovaným pouze s Krajským úřadem Středočeského kraje, který rozhodl v posledním stupni (vydal napadené rozhodnutí), a nikoliv s Magistrátem města Kladna (správním orgánem I. stupně), který postavení žalovaného nemá, třebaže tak byl v žalobě označen. Uvedené samozřejmě nebrání tomu, aby soud v rámci uplatněných žalobních bodů přezkoumal též závěry prvostupňového rozhodnutí, neboť při soudním přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů ve správním řízení jeden celek (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 - 73, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 - 25).

17. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel soud v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného, přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán. Soud o žalobě rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání. Vady, k nimž by bylo nutné přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
18. Jádrem sporu je v posuzované věci otázka, zda žalobkyně spáchala přestupek podle § 62 odst. 1 písm. k) živnostenského zákona, kterého se měla dopustit tím, že v rozporu s § 31 odst. 2 téhož zákona neoznačila své sídlo obchodní firmou a IČO.
19. Soud s poukazem na § 421 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) připomíná, že žalobkyně je jednak podnikatelem podle formy, neboť je zapsána v obchodním rejstříku, a současně se na ni vztahuje domněnka podnikání, neboť je držitelkou živnostenského oprávnění pro řadu oborů činnosti volné živnosti Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona.
20. Podle § 31 odst. 2 věty první živnostenského zákona „[p]odnikatel je povinen *viditelně* označit obchodní firmou, popřípadě názvem, nebo jménem a příjmením a identifikačním číslem osoby, bylo-li přiděleno, objekt, v němž má sídlo, liší-li se od bydliště (§ 5 odst. 2), a zahraniční osoba odštěpný závod, pokud jej zřizuje“ (zdůraznění zde i dále v textu přidáno soudem).
21. Mezi účastníky není sporu o tom, že cedule s obchodní firmou a IČO žalobkyně byla umístěna na vchodových dveřích z východní strany objektu, v němž má žalobkyně sídlo. Od vstupní branky z ulice Vaníčкова nebylo možné tuto informační ceduli vidět, přičemž jiné označení se na objektu či v jeho bezprostřední blízkosti (např. na oplocení, zvonku či vstupní brance) nenacházelo.
22. Takový způsob označení objektu, v němž má žalobkyně sídlo, dle správních orgánů neodpovídá požadavku § 31 odst. 2 věty první živnostenského zákona, jelikož jej nelze spatřit z veřejně přístupného místa. Svůj závěr, že řádné označení je pouze takové, které je viditelné z veřejně přístupného místa, v daném případě z ulice, odůvodnily správní orgány zejména teleologickým výkladem daného ustanovení s tím, že sídlo představuje základní identifikační údaj podnikatele a jeho náležité označení zajišťuje transparentnost podnikatelského prostředí ve vztahu k třetím osobám (spotřebitelům a obchodním partnerům) a orgánům veřejné moci.
23. Žalobkyni je nutno dát částečně zapravdu v tom, že požadavek na *viditelnost* označení sídla podnikatele může být splněn i za situace, kdy dané označení bez dalšího spatřit z veřejně přístupného místa, např. z ulice, nelze. Ve prospěch tohoto závěru svědčí prostý jazykový výklad § 31 odst. 2 věty první živnostenského zákona, který stanoví toliko požadavek na *viditelnost* označení objektu sídla podnikatele, nikoliv na jeho viditelnost z veřejně přístupného místa, o němž se naopak vůbec nezmiňuje. Nelze přitom vycházet z úvahy, že viditelnost označení v sobě automaticky musí zahrnovat i možnost jej spatřit z místa veřejně přístupného. Možnost vidět (vnímat zrakovým smyslem) je významově užší než možnost spatřit jej z místa veřejnosti přístupného (např. z ulice, pasáže či parku). Povinnost dostát požadavku na viditelnost označení proto nelze rozšiřovat v tom smyslu, že je třeba zajistit možnost spatřit dané označení též z veřejně přístupného místa, jak činí žalovaný. Takový výklad by byl nepřiměřeně extenzivní.

24. Soud si je vědom, že shora použitý výklad je toliko jazykový, jenž je výkladem pouze prvotním, který sám o sobě zpravidla nepostačuje k odhalení smyslu a účelu sporné právní normy. Proto je třeba znění jazykového výkladu potvrdit nebo vyvrátit jinými výkladovými metodami – především výklade teleologickým, logickým, systematickým a případně historickým (srov. rozsudky NSS ze dne 31. 8. 2004, č. j. 5 Afs 28/2003 - 69, č. 438/2005 Sb. NSS, ze dne 23. 2. 2010, č. j. 4 As 30/2009 - 67, ze dne 3. 5. 2011, č. j. 8 As 23/2010 - 89, č. 2391/2011 Sb. NSS, odst. 20, a ze dne 17. 2. 2012, č. j. 5 Afs 64/2011 - 124). Z uvedeného hlediska považuje soud za stěžejní především výklad systematický, tedy zaměření se na umístění předmětného ustanovení v systému živnostenského zákona a právního řádu jako celku:
25. Z hlediska systematického se nabízí srovnání ustanovení o označovací povinnosti *sídla* podle § 31 odst. 2 věty první živnostenského zákona s ustanovením o označovací povinnosti *provozovny* podle § 17 odst. 7 věty první téhož zákona, které stanoví, že „[p]rovozovna musí být **trvale a zvenčí** viditelně označena obchodní firmou nebo názvem nebo jménem a příjmením podnikatele a jeho identifikačním číslem osoby.“ Oproti sídlu tak provozovna musí být označena základními identifikačními údaji podnikatele nejen *viditelně*, ale též *trvale a zvenčí*. Mezi zákonnými požadavky na označení sídla a požadavky na označení provozovny je nutno rozlišovat mj. i proto, že jde o dvě odlišné skutkové podstaty přestupků [srov. § 62 odst. 1 písm. g) a k) živnostenského zákona].
26. Právě ze zaměňování sídla a provozovny podnikatele, resp. jejich účelu vůči veřejnosti (spotřebitelům a obchodním partnerům) dle soudu pramení ne zcela přesný výklad označovací povinnosti zastávaný správními orgány v nyní posuzované věci. Oba pojmy totiž mají poněkud odlišný význam:
27. Pojem *sídlo* podnikatele živnostenský zákon nijak nevymezuje. Proto je třeba vyjít z definice sídla v jiných právních předpisech. V souladu s § 429 odst. 1 větou první občanského zákoníku je tak třeba sídlem podnikatele rozumět adresu zapsanou ve veřejném rejstříku (srov. též § 14 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů, a dále důvodovou zprávu k novele č. 303/2013 Sb., kterou byl v § 31 odst. 2 živnostenského zákona nahrazen dosavadní pojem *místo podnikání* pojmem *sídlo*). Svoje sídlo si tak podnikatel určuje vlastním rozhodnutím, resp. rozhodnutím statutárních orgánů jde-li o podnikatele – právnickou osobu (event. rozhodnutím zakladatelů, jde-li o nově vznikající právnickou osobu). Zákon bezpodmínečně nevyžaduje, aby podnikatel sídlo ke své činnosti reálně (materiálně) využíval, tj. skutečně zde sídlil a (právě zde se) stýkal se s veřejností či orgány veřejné moci (taková povinnost platila do 19. 7. 2009 pro právnické osoby, srov. § 19c odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 88/2003 Sb.). Jinak řečeno, sídlo podnikatele zapsané ve veřejném rejstříku může být čistě formální a nemusí odpovídat sídlu skutečnému (srov. § 429 odst. 2 občanského zákoníku a usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 8. 2018, sp. zn. 7 Cmo 87/2018, odst. 7), jakkoliv tento stav nelze považovat za optimální. Proto není vždy zcela přesná představa žalovaného, že podnikatel v zapsaném sídle „*při svých aktivitách přichází běžně do styku se zákazníky, jinými podnikatelskými subjekty a státními orgány*“.
28. Uvedené však nic nemění na skutečnosti, že sídlo je vedle obchodní firmy nebo jména zásadním identifikačním údajem podnikatele, s nímž právní řád spojuje řadu důležitých právních následků. Typickým příkladem takového následku je určení místní příslušnosti orgánu veřejné moci pro účely soudního nebo správního řízení, z tohoto hlediska není

rozhodujícím určovatelem sídlo skutečné, nýbrž sídlo zapsané ve veřejném rejstříku. Rozdíl mezi sídlem zapsaným a skutečným může mít zásadní význam především pro soukromoprávní vztahy. Každý se může dovolat skutečného sídla právnické osoby, nicméně proti tomu, kdo se dovolá sídla zapsaného ve veřejném rejstříku, nemůže právnická osoba namítat, že má skutečné sídlo v jiném místě (srov. § 137 občanského zákoníku). Každý podnikatel musí své sídlo uvádět na obchodních listinách i v rámci informací zpřístupňovaných veřejnosti prostřednictvím dálkového (§ 435 odst. 1 věta první občanského zákoníku). Umístění sídla je podstatné též ve vztahu k dlužníkům či věřitelům podnikatele pro účely vymáhání nesplněných závazků (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2009, č. j. 20 Cdo 3194/2008; sídlo jako místo plnění upravuje též § 1955 občanského zákoníku), přičemž je nutno poukázat na to, že věřiteli často mohou být osoby, které požívají zvláštní ochrany (srov. § 433 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého se má za to, že slabší stranou je vždy osoba, která vůči podnikateli v hospodářském styku vystupuje mimo souvislost s vlastním podnikáním), zpravidla přímo spotřebitelé, tedy fyzické osoby, které mimo rámec své podnikatelské činnosti nebo mimo rámec samostatného výkonu povolání jednají s podnikatelem (srov. § 419 občanského zákoníku). Vůči spotřebitelům pak má podnikatel např. povinnost (s výjimkou případů, kdy je k provedení opravy určena jiná osoba) přijmout reklamaci prodáváných výrobků nebo poskytovaných služeb nejen v kterékoli provozovně, v níž je přijetí reklamacie s ohledem na sortiment možné, ale případně i v sídle (zejména v situaci, kdy podnikatel provozovnu nemá); současně má povinnost vystavit o reklamaci písemné potvrzení (viz § 19 odst. 1 a 2 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů). Aby byla taková povinnost realizovatelná, má podnikatel vůči spotřebiteli rozsáhlou informační povinnost, v rámci které musí již před uzavřením smlouvy sdělovat řadu údajů, mimo jiné i o svém sídle [srov. § 1811 odst. 2 písm. a) občanského zákoníku]. Byť se tedy na adrese zapsaného sídla podnikatel nemusí pravidelně fyzicky zdržovat, nelze mít za to, že by šlo pouze o formální označení bez reálného významu.

29. Vyšší nároky na označení je nutno klást na *provozovnu* jakožto „*prostor, v němž je živnost provozována*“ (§ 17 odst. 1 živnostenského zákona), tedy fakticky vykonávána. Z uvedené zákonné definice je zřejmé, že právě provozovna je místem, kde mnohdy na rozdíl od sídla dochází k faktickému výkonu živnosti (typicky poskytování zboží či služeb), a tedy i k reálnému kontaktu podnikatele s jeho zákazníky, resp. obecně s veřejností (nejedná-li se vyloženě o služby poskytované na dálku – k tomu viz níže). Adresa provozovny z povahy věci nemusí být nutně identická s adresou sídla zapsaného ve veřejném rejstříku (uvedené lze patrně nejlépe demonstrovat na příkladu supermarketových řetězců, kdy k nákupu zboží zákazníkem nedochází v místě rejstříkového sídla koncernu provozujícího daný řetězec, nýbrž v místě konkrétní prodejny-provozovny, jichž mohou být desítky až stovky na různých místech po celé zemi). Přitom právě v provozovnách, kde se fakticky nabízí zboží či služby, může být pro spotřebitele či jiného zákazníka způsob jejich označování významný. Z toho důvodu také živnostenský zákon klade na viditelnost označení provozovny vyšší požadavky, než na označení objektu, v němž má podnikatel sídlo. Jak již bylo zmíněno výše, v souvislosti s označovací povinností provozovny (§ 17 odst. 7 věty první živnostenského zákona) totiž přibývá požadavek viditelného označení *trvale a zvenčí*, který u označovací povinnosti sídla (§ 31 odst. 2 věty první živnostenského zákona) naopak schází.
30. Jak uvedl ve vztahu k označení provozovny NSS v rozsudku ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 74/2010 - 59, „[z]ákonem požadované údaje mají být provozovatelem živnosti

uvedeny trvale, viditelně a zvenčí proto, aby právě tímto způsobem byl spotřebitel (zákazník) na tyto základní informace upozorněn. Má-li být údaj uveden viditelně, lze takto vyjádřenou vlastností označení provozovny rozumět označení zřetelné, srozumitelné, na první pohled patrné, tedy takové označení, aby nedošlo k dezinformaci o zákonem požadovaných nutných údajích“. Ve vztahu k objektu, v němž má podnikatel toliko registrované sídlo, není požadavek na viditelnost označení zvenčí (tedy zejména vně budovy, z veřejného prostranství) pro informování spotřebitelů či jiných podnikatelských subjektů zákonem stanoven.

31. Soud však připomíná, že ne každý podnikatel musí mít zřízení provozovny, naopak každý podnikatel musí mít sídlo. Není však možné, aby podnikatelské subjekty bez provozovny zůstaly pro veřejnost, spotřebitele, obchodní partnery, státní orgány atp. zcela nedosažitelné a skryté. Takový výklad, který by ve svém důsledku popíral význam označovací povinnosti sídla jako takové, by vedl k oslabování pozice spotřebitelů a značné netransparentnosti podnikatelského prostředí.
32. Soud připouští, že z hlediska dosažitelnosti pro státní orgány je význam viditelného označení sídla poněkud umenšen tím, že od 1. 11. 2009 byla všem právnickým osobám zapsaným v obchodním rejstříku (avšak doposud nikoliv všem podnikajícím fyzickým osobám) ze zákona zřízena datová schránka, které umožňuje elektronickou komunikaci s orgány veřejné moci (srov. přechodné ustanovení § 31 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů). Při výkonu kontrolní činnosti mohou orgány veřejné správy za splnění zákonných podmínek podle § 7 kontrolního řádu vstupovat na pozemky, do staveb a jiných prostor, které nejsou veřejně přístupné. Z výše provedeného výčtu právních souvislostí se sídlem je však dle názoru soudu zjevné, že označování sídla na důvodnosti nepozbylo. Řádnému výkonu úkolů veřejné správy by jistě neprospělo, pokud by úřední osoby musely pravidelně – jen za účelem ověření, zda se nachází na správném místě, kde má mít podnikatel sídlo – provádět někdy až detektivní pátrání po příslušném označení a překonávat při tom ploty a další fyzické překážky. Nelze pak zapomínat na to, že ne všechny základy lze doručovat v elektronické formě a především soukromé subjekty mohou podnikatelům běžně adresovat listinné poštovní zprávy. Tak např. podle § 142a ve spojení s § 46b písm. e) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, by případný věřitel žalobkyně mohl mít legitimní zájem zaslat na adresu sídla žalobkyně tzv. předžalobní upomínku, kterou je zpravidla nutno učinit před podáním žaloby, aby mohl v řízení před civilním soudem nárokovat náhradu nákladů řízení. Jakkoliv je nedostatek v označení adresáta zhojitelný a šel by v popsaném hypotetickém případě k tíži žalobkyně prostřednictvím tzv. teorie sféry dispozice adresáta, jde až o náhradní prostředek, přičemž primárním účelem citované právní úpravy je dobrovolné plnění závazků a eliminace soudních sporů.
33. I z hlediska historického vývoje právní úpravy je možno dovodit, že povinnost viditelného označování sídla není obsoletní. Byla zavedena zákonem č. 356/1999 Sb. a podle důvodové zprávy k němu (viz její str. 72) „byla přijata vzhledem k tomu, že do těchto míst se doručují písemnosti a v případě, že podnikatel nepodniká v provozovně, je zároveň jedním z kontaktních míst s podnikatelem.“ Pakliže dříve platila označovací povinnost dle § 31 odst. 2 živnostenského zákona, ve znění zákona č. 214/2006 Sb. „pro účely doručování písemností“ s tím, že podnikatel byl „povinen zajistit v místě podnikání, sídle a v místě organizační složky podniku zapsané do obchodního rejstříku přijímání písemností“ (srov. § 31

odst. 16 živnostenského zákona, ve znění zákona č. 214/2006 Sb.) a novelou č. 130/2008 Sb. byla úprava týkající se označení objektu sídla *pro účely doručování* vypuštěna, stalo se tak dle důvodové zprávy k této novele proto, že „*již dříve byla ze zákona vypuštěna speciální úprava doručování*“. Neznamená to tedy, že by doručování podnikatelům přestalo být důležité. I kdyby tomu tak však bylo, rozhodl-li se zákonodárce přes to povinnost označovat sídlo nevypustit zcela a její nesplnění nadále sankcionovat, jistě považoval za podstatné i výše uvedené ostatní důvody, mimo jiné právě zachování sídla jakožto určitého „kontaktního místa“.

34. Soud má za to, že po právnických osobách jakožto umělých konstruktech, stejně jako po fyzických osobách, které se rozhodnout stát podnikateli a vstupovat tak do právních vztahů s jinými subjekty, je možné legitimně požadovat, aby učinily minimální opatření pro zajištění své alespoň hypotetické dostupnosti, a označily řádně své sídlo, a to způsobem, který bude reálně pro další osoby a orgány užitečný.
35. Soud tedy uzavírá, že požadavek *viditelnosti* ve smyslu § 31 odst. 2 věty první živnostenského zákona bude splňovat takové označení sídla, které obsahuje základní identifikační údaje (v tomto případě obchodní firmu a IČO) ve zřetelné a srozumitelné formě a které se nachází na obvyklém místě (např. na dveřích nebo fasádě objektu, na informační ceduli před vstupem do objektu, či v recepci objektu), ***na kterém je možné jej reálně za přiměřených podmínek spatřit***. Naproti tomu za viditelné nebude možno zejména považovat označení nečitelné, zakryté, schované či umístěné tam, kde to nelze rozumně předpokládat (např. na prahu dveří či na stropě) nebo kde je fakticky nepřístupné a tedy i „neviditelné“ (ze zadní strany zamčených dveří, na střeše apod.). Označení tedy nemusí být vždy viditelné z veřejného prostranství (např. ulice), aby však plnilo svůj účel, musí mít veřejnost, spotřebitelé atp. možnost toto označení za obvyklých podmínek [např. v běžnou denní dobu (avšak ne nutně trvale jako u provozovny) a po vynaložení úsilí, které lze po osobě s rozumem průměrného člověka (srov. § 4 odst. 1 občanského zákoníku)] reálně spatřit. Nepostačí formálně sídlo označit a k tomuto označení nikoho nepustit. Ke stejnému výkladu označovací povinnosti se kloní též část doktríny, podle které má mít označení sídlo např. podobu „*informační tabule umístěné na fasádě objektu, u památkově chráněných objektů to budou tabule osazené před danou nemovitostí, v úvahu však přichází také označení provedené v recepci objektu, která je alespoň v době obvyklých otevíracích hodin všem přístupná* (Veřejný ochránce práv 6493/2011/VOP).“ (DICKELT, F., SOLOMONOVÁ, K. § 31. In: KUNŠTÁTOVÁ, T., SOLOMONOVÁ, K., DICKELT, F., BALADA, L. *Živnostenský zákon - komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 115, marg. č. 3).
36. Lze dodat, že tento závěr není v rozporu s jinými situacemi, kdy právní úprava vyžaduje viditelnost určitých údajů. Jako příklad lze uvést povinnost viditelně a čitelně označit vozidlo taxislužby tak, aby měl cestující *možnost seznámit se s údaji* o dopravci před jednáním o přepravě s řidičem taxislužby, a zobrazovat údaje z taxametry tak, aby byly čitelné a viditelné z místa *převážované osoby* [srov. § 21 odst. 4 písm. a) a d) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě], povinnost provozovatele zoologické zahrady *viditelně umístit ve vchodech* do zoologické zahrady určených pro veřejnost kopii licence (srov. § 3 zákona č. 162/2003 Sb., o zoologických zahradách), povinnost viditelně označit objekt, ve kterém se koná referendum, a *na viditelném místě v hlasovací místnosti* vyvěsit vzor hlasovacího lístku (srov. § 34 odst. 3 a 5 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu) nebo např. povinnost prodejce na místech prodeje tabákových výrobků, kuřáckých pomůcek, bylinných výrobků určených ke kouření a elektronických cigaret umístit pro spotřebitele

zjevně viditelný text zákazu prodeje tohoto zboží osobám mladším 18 let *v českém jazyce černými tiskacími písmeny na bílém podkladě o velikosti písmen nejméně 2 cm* (srov. § 5 odst. 2 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek).

37. Soud doplňuje, že uvedený výklad nepřekáží používání formálních (virtuálních) sídel, které jsou v obchodním styku běžným jevem a který sám o sobě – není-li spojen s dalšími indiciemi – nemusí vypovídat nic o tom, zda podnikající právnická osoba vykazuje reálnou ekonomickou činnost, či zda se jedná jen o pouhou fiktivní „skořápku“ (srov. rozsudky NSS dne 7. 6. 2017, č. j. 3 Afs 161/2016-51, ze dne 31. 7. 2018, č. j. 5 Afs 252/2017-31, odst. 35, ze dne 16. 8. 2018, č. j. 9 Afs 216/2018-47, odst. 34, a ze dne 20. 2. 2020, č. j. 7 Afs 420/2018-37, odst. 33). V době internetu si lze představit řadu ekonomických činností (např. poskytování účetního poradenství jako v případě žalobkyně), které nevyžadují trvalé kancelářské či výrobní prostory. Podnikání, které není přímo závislé na konkrétním místě jako je výrobní hala či kamenná prodejna, lze vykonávat v podstatě odkudkoli. To však neznamená, že lze rezignovat na povinnosti, které jsou se sídlem spojeny a vytvářet sídla zastřená, neoznačená a skrytá. Tolerance takového postupu by skutečně vedla k nežádoucímu rozvoji fiktivních společností existujících pouze „na oko“ a soud v tomto směru přisvědčuje žalovanému, který na str. 4 napadeného rozhodnutí připisuje význam explicitního označení sídla právě i pro předcházení tohoto fenoménu.
38. Ačkoliv tedy soud provedl jistou korekci právního názoru žalovaného, napadené rozhodnutí ob stojí, neboť z něj lze seznat splnění předpokladů odpovědnosti žalobkyně za posuzovaný přestupek. Nosným důvodem pro postih žalobkyně bylo to, že označení sídla nebylo viditelné, neboť bylo nepřístupné (srov. předposlední odstavec na str. 5 napadeného rozhodnutí). Úvahy žalovaného o spornosti označení i při odemčené brance jsou za těchto okolností nadbytečné.
39. V projednávané věci není sporné, že označení sídla se nacházelo v místě, které nebylo viditelné z ulice a bylo nutné vstoupit na zahradu domu, kde má žalobkyně sídlo, aby se k němu kdokoliv dostal. Z fotodokumentace založené ve správním spise přitom nelze dovodit, že by oprávněné úřední osoby při kontrole na zahradu vstoupily. Jak správně upozornil žalovaný, vstupní vrátka i vrata mají pevnou kovovou výplň pouze ve spodní části, a proto je možné dvorek před rodinným domem vyfotografovat i z ulice Vaníčkova (srov. str. 5 napadeného rozhodnutí). Žalobkyně v průběhu přestupkového řízení nepředložila žádný důkaz, který by vyvracel či alespoň zpochybňoval zjištění správního orgánu I. stupně, že vstupní branka byla zamčená (viz záznamy ze dne 22. 7. 2021 a ze dne 30. 9. 2021). Její žalobní tvrzení stran fotografií jsou toliko obecná a soud ve stejné míře obecnosti konstatuje, že z fotografického materiálu nenabyl dojmu, že by některé fotografie byly pořízeny „za popelnicemi“ či jinde na pozemku rodinného domu za brankou. Poukazuje při tom na funkci *zoom* neboli přiblížení, pomocí které lze fotografovat objekty tak, že se zdají být od aparátu blíže, než ve skutečnosti při pořízení fotografie byly. Ačkoliv má obviněná samozřejmě právo svou obhajobu průběžně upravovat dle své libosti, soud hodnotí ve shodě s žalovaným její tvrzení o neuzamčení vrátek jako účelové (srov. str. 4 až 5 napadeného rozhodnutí), neboť s ním žalobkyně přišla až se značným odstupem po zahájení kontrolních úkonů, ačkoliv šlo o možnou námitku, která se logicky nabízela a mohla být jednoduše uplatněna hned od počátku. Soud má tedy za prokázané, že branka byla v době kontroly uzamčena, čímž byl zamezen přístup k označení sídla, které tak nelze považovat za *viditelné*.

40. Pokud jde o námitku, že správní orgány postupovaly v rozporu se svou dosavadní ustálenou praxí, soud upozorňuje, že rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, vyložil, že správní praxe zakládající legitimní očekávání je *ustálená, jednotná a dlouhodobá* činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Přitom žalobkyní odkazované případy se týkaly označení jediného objektu na adrese Čs. armády 1979, Kladno, a tudíž se zjevně nemohlo jednat o jednotnou správní praxi zakládající legitimní očekávání ve smyslu výše uvedené judikatury. Z usnesení o zastavení přestupkového řízení vůči společnosti Maridan s.r.o., které žalobkyně přiložila k vyjádření k oznámení o zahájení přestupového řízení, navíc nikterak nevyplývá, že by správní orgán I. stupně zastavil řízení i přes to, že bylo označení sídla umístěno až za *zamčenými* dveřmi, jak žalobkyně sugeruje v žalobě. Jediný přívlastek, které odkazované usnesení ve spojení s dveřmi používá, je *vstupní*. Uvedená praxe, které se žalobkyně domáhá, tedy nikterak není v rozporu s výše vyloženým právním názorem, podle kterého sice označení sídla nemusí být viditelné z ulice a může být např. i ve vstupní chodbě nebo na vstupních dveřích „za rohem“, jako v případě žalobkyně, musí být však možné se k němu dostat (např. i za použití zvonku, což však v případě žalobkyně nevedlo ke vpuštění na pozemek zahrady).
41. Soud pak souhlasí s žalovaným, který v napadeném rozhodnutí poukázal na rozdíl mezi charakterem staveb: zatímco dům na adrese Čs. armády 1979 je víceúčelový (dle fotografie založené ve správním spise reprezentativního kancelářského charakteru), u kterého je umístování tabla s označením sídel ve vstupních prostorách zcela běžné, sídlo žalobkyně je rodinný dům v rezidenční čtvrti, který nedává nikterak tušit, že by se v něm mohlo nacházet sídlo podnikatelů, tím méně pak kde by na něm mohlo být umístěno jejich označení. Byť soud nepovažuje za zcela správný názor správních orgánů o tom, že by se spotřebitelé měli ostýchat na zvonek zazvonit či do zahrady vstoupit, neboť po osobách, které podnikatele ve vlastním zájmu vyhledávají (spotřebitelé, doručovatelé, státní orgány), lze dle soudu očekávat vynaložení přiměřeného úsilí k dosažení sídla, včetně zvonění a vstupu do zahrady či haly objektu, v intuitivnosti umístění označení je u obou objektů zřejmý rozdíl. Ačkoliv tedy lze též mít výhrady ke způsobu, jakým se žalovaný s odkazem na údajnou správní praxi správního orgánu I. stupně vypořádal, výstižným popisem rozdílu charakteru obou domů tyto nedostatky dostatečně zhojil.

IV. Závěr a náklady řízení

42. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
43. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti mu nevznikly. Soud proto náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 27. prosince 2022

Mgr. Miroslav Makajev, v. r.
samosoudce