



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **KLVAŇA – nábytek, s. r. o.**, IČO 276711143
sídlem Bubeníčková 4363/38, 615 00 Brno
zastoupený advokátkou Mgr. Miladou Blumaierovou
sídlem Moravské náměstí 1007/14, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, 601 82 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 5. 2022, č. j. JMK 73592/2022,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru správního a Krajského živnostenského úřadu, ze dne 27. 5. 2022, č. j. JMK 73592/2022, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 9 800 Kč, a to k rukám Mgr. Milady Blumaierové, advokátky se sídlem Moravské náměstí 1007/14, 602 00 Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Magistrát města Brna, Živnostenský úřad města Brna (dále jen „živnostenský úřad“) vydal rozhodnutí ze dne 4. 2. 2022, č. j. MMB/0049931/2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým žalobce uznal vinným ze spáchání přestupku dle § 63 odst. 1 písm. b) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Přestupku se měl dopustit tím, že v době nejméně od 3. 1. 2017 do 7. 7. 2020 na různých místech České republiky provozoval činnosti, které jsou předmětem řemeslné živnosti (Montáž, opravy, revize a zkoušky elektrických zařízení v 67 případech, Vodoinstalatérství, topenářství v 29 případech, Malířství, lakýrnictví, natěračství v 49 případech, Pokrývačství, tesařství v 5 případech), aniž by pro tyto živnosti měl živnostenská oprávnění. Za tento přestupek živnostenský úřad uložil žalobci pokutu ve výši 80 000 Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení paušální částkou 1 000 Kč. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 27. 5. 2022, č. j. JMK 73592/2022 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl odvolání žalobce podané proti prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdil.

II. Stanoviska účastníků řízení

2. Žalobce se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že se živnostenský úřad ve svém rozhodnutí nevypořádal s výtkami, které vyslovil žalovaný ve svém prvním zrušujícím rozhodnutí. Nezkoumal skutkový stav, pouze vypustil obvinění z jednoho přestupku. Správní orgány postupovaly formalisticky např. porovnáním textu faktur s definicemi jednotlivých živností. Žalobce práce nevykonával sám, vždy je vykonávaly subjekty s příslušným živnostenským oprávněním. Jednalo se o přípravné a dokončovací práce. Rozsah činností, které by samy o sobě mohly naplňovat skutkovou podstatu přestupku se značně zužují a tím i výrazně snižují společenskou nebezpečnost jednání. Jelikož byly činnosti vykonávány podnikateli s příslušným oprávněním, nelze hovořit o tom, že by žalobce narušoval konkurenční prostředí. Pokuta je rovněž nepřiměřená i s ohledem na to, že žalobce bez zbytečného odkladu ohlásil vázanou živnost „Provádění staveb, jejich změn a odstraňování“.
3. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Dodává, že žalobce při své činnosti zastřešoval, tedy formálně vykonával činnosti, pro které neměl příslušná živnostenská oprávnění. Obsahem pokynů, které žalovaný živnostenskému úřadu udělil, bylo posouzení, zda se jednalo o výkon samostatných živností nebo tzv. multi živnosti („Provádění staveb, jejich změn a odstraňování“). Tyto pokyny živnostenský úřad splnil. Jediným smluvním partnerem pro klienty byl žalobce. Nejednalo se o činnosti pokrývající ucelenou stavbu, ale o výkon samostatných živností. Žalovaný, ani živnostenský úřad nikdy nezpochybňovali, že jednotlivé konkrétní práce vykonával subjekt s příslušným živnostenským oprávněním. Jádrem sporu je to, že ten, kdo měl podle smluvní dokumentace práce vykonávat, byl žalobce, aniž by měl příslušná oprávnění. Při provedení díla pověřil jiného výkonem dílčí činnosti, ale jeho činnost kontroloval a řídil. Pak je zjevné, že žalobce provozuje živnost. Pokud pro ni nemá živnostenské oprávnění, dopouští se protiprávního jednání. Všechny parametry pro stanovení sankce byly řádně odůvodněny a žalovaný nedospěl k závěru, že by výše pokuty byla nepřiměřená.
4. V rámci ústního jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích. Žalovaný v rámci závěrečné řeči konstatoval, že žalobce činnost zastřešoval, fakturoval, a tudíž lze předpokládat, že činnost sám prováděl.

III. Posouzení věci krajským soudem

5. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), a řízení předcházející jeho vydání. Soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Při rozhodování vycházel z obsahu správního spisu, nad jehož rámec nebylo potřeba provádět dokazování.
6. Žalobce předně namítá, že se živnostenský úřad neřídil pokyny vyslovenými v předchozím zrušujícím rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2021, č. j. JMK 145790/2021, a nezkoumal podrobněji skutkový stav.
7. Tuto námitku soud neshledal důvodnou. Podstatou závazného právního názoru žalovaného, vysloveného v jeho rozhodnutí ze dne 18. 10. 2021, bylo to, že měl živnostenský úřad jasně identifikovat, kdy jednotlivé činnosti žalobce představovaly výkon tzv. multiprofesní živnosti „Provádění staveb, jejich změn a odstraňování“ a kdy představovaly výkon jednotlivých dílčích živností. Toto posouzení přitom podle názoru soudu bylo možné učinit na základě obsahu faktur, v nichž byly jednotlivé činnosti dostatečně přesně popsány. Žalobce ani netvrdí, že by skutečně realizované činnosti z konkrétních důvodů neodpovídaly popisům uvedeným ve fakturách. Jestliže tento popis zcela jednoznačně odpovídal konkrétním živnostem, živnostenský úřad jednotlivé činnosti k příslušným živnostem také jednoznačně přiřadil a žalobce netvrdí, že by ta která konkrétní činnost přiřazené živnosti z určitých důvodů neodpovídala, nemá soud za to, že by skutkový stav pro tyto účely vyžadoval jakékoliv doplňování.
8. Žalobce dále brojí proti samotnému výroku o vině, když poukazuje na to, že činnosti, k nimž neměl živnostenské oprávnění, vykonávali subdodavatelé s příslušným oprávněním a jednalo se především o přípravné a dokončovací práce. Žalobce touto argumentací jednak zpochybňuje naplnění formálních znaků skutkové podstaty přestupku, jednak naplnění materiálního znaku přestupku (společenské škodlivosti).
9. Podle § 63 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona se právnická osoba dopustí přestupku mimo jiné tím, že provozuje činnost, která je předmětem živnosti řemeslné nebo vázané, aniž by pro tuto živnost měla živnostenské oprávnění.
10. Podstata žalobní argumentace směřuje fakticky proti tomu, že by sám žalobce předmětné činnosti provozoval, jak vyžaduje citované ustanovení, neboť je nevykonával sám, nýbrž prostřednictvím subdodavatelů, kteří podle něj měli příslušné živnostenské oprávnění.
11. Žalovaný v napadeném rozhodnutí především na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2008, č. j. 4 As 9/2007-109, dospěl k závěru, že je to právě žalobce, kdo danou živnost provozuje, neboť to byl on, kdo svým jménem a na svou odpovědnost uzavíral se zákazníky smlouvy a fakturoval jim provedené dílo.
12. Krajský soud však dospěl k závěru, že závěry vyslovené v uvedeném rozsudku nelze zobecňovat způsobem, jak učinil žalovaný, a otázku, zda osoba skutečně provozuje činnost, je nutno posuzovat podle konkrétních okolností případu. Jestliže osoba v rámci své podnikatelské činnosti realizuje dílo, jehož hlavní část spadá pod živnostenské oprávnění, kterým disponuje, a související vedlejší (doplňkové, přípravné, ukončovací apod.) práce zajišťuje subdodavatelsky prostřednictvím osob s příslušným živnostenským oprávněním, nelze zpravidla učinit závěr, že by provozovala činnost, k níž nemá živnostenské oprávnění.

13. S uvedeným závěrem přitom rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 9/2007-109 nijak nekoliduje, a to už proto, že se týká skutkově zcela odlišné situace. Předně v daném případě pachatel přestupku nevystupoval v pozici dodavatele – smluvního partnera klientů, nýbrž v pozici vlastníka parkoviště, z jehož provozování mu plynul příjem. Ten, kdo provozování parkoviště formálně realizoval, zase nebyl v pozici jeho subdodavatele. Spíše by se dalo říci, že role zde byly obrácené, když vlastník byl subdodavatelem (subdodávkou je zde předání parkoviště k jeho provozování) provozovatele parkoviště, který byl v pozici dodavatele vůči jednotlivým parkujícím zákazníkům. Subdodavatel se přitom nemůže zprostit své odpovědnosti za přestupek dle § 63 odst. 1 živnostenského zákona poukazem na to, že jeho odběratelem je subjekt, který příslušným živnostenským oprávněním disponuje a jeho činnost zaštiťuje vůči spotřebitelům.
14. Je totiž nutno vzít v úvahu, že předmětné ustanovení má chránit nejen spotřebitele, ale také podnikatele působící na daném trhu. Za právem chráněné zájmy lze označit jednak rovnost přístupu podnikatelů na trh, jednak bezpečnost a ochranu zdraví spotřebitelů. Zatímco druhý z uvedených zájmů možná nemusel být v případě posuzovaném Nejvyšším správním soudem významně dotčen (neboť smluvním partnerem spotřebitelů byl provozovatel parkoviště, který byl odborně způsobilý k provozování dané živnosti), první z uvedených zájmů dotčen být mohl. Vlastník parkoviště totiž tím, že pouze např. parkoviště nepronajal, nýbrž fakticky přistoupil k jeho provozování (stanovením pravidel pro provozování parkoviště i výše poplatku za parkování), vstoupil na trh, kde konkuroval ostatním subjektům, které na rozdíl od něj disponovaly příslušným živnostenským oprávněním.
15. Navíc, na rozdíl od nyní projednávané věci, v případě posuzovaném Nejvyšším správním soudem ono neoprávněné podnikání nebylo pouhou vedlejší činností, nýbrž hlavním předmětem závazku mezi vlastníkem parkoviště a jeho provozovatelem, stejně jako mezi provozovatelem a zákazníky.
16. Určitý náznak opory pro názor žalovaného by bylo možné nalézt také v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2015, č. j. 9 As 48/2014-28, na který žalovaný taktéž odkazuje, nicméně i v tomto případě byly skutkové okolnosti případu zcela odlišné. Klíčový je zejména následující závěr Nejvyššího správního soudu: *„Být držitelem živnostenského oprávnění pro živnost ‚Provádění staveb, jejich změn a odstraňování‘ je proto nezbytné za situace, kdy podnikatel neprovádí pouze dílčí činnosti na stavbě, ale odpovídá za postavení stavby jako celku, ať již stavbu provádí sám, nebo prostřednictvím subdodavatelů.“* Tento závěr ovšem zjevně nelze generalizovat tak, že by neoprávněným podnikáním byla každá situace, kdy podnikatel zajišťuje část díla, pro kterou nedisponuje živnostenským oprávněním, prostřednictvím subdodavatelů, kteří takovým oprávněním disponují. Nejvyšší správní soud se naopak zabýval velmi podrobně a specificky multiprofesní živností „Provádění staveb, jejich změn a odstraňování“. A právě pouze na tuto živnost je jeho závěr přílehlavý a vyjadřuje skutečnost, že při komplexním provádění staveb nelze tuto živnost nahradit souhrnem dílčích živností, ať už by jimi disponoval sám dodavatel, nebo jeho subdodavatelé. Situace v nyní projednávané věci je přitom diametrálně odlišná jednak právě tím, že správní orgány vyloučily, že by žalobce vykonával tuto multiprofesní živnost, jednak tím, že v případě projednávaném Nejvyšším správním soudem opět nebylo neoprávněné podnikání spatřováno v doplňkových činnostech, nýbrž v činnosti hlavní – komplexním provádění staveb.

17. V nyní posuzované věci vzal živnostenský úřad za prokázané, že všechny posuzované práce vykonávali pro žalobce jeho subdodavatelé (viz strany 3 a 18 prvostupňového rozhodnutí). Žalovaný sice u jednání před soudem konstatoval, že žalobce tyto činnosti fakticky vykonával, nicméně je zřejmé, že toto konstatování opírá o svůj nesprávný právní názor, že kdo činnost řídí a fakturuje, ten ji automaticky také sám vykonává. Žalobce se zároveň bránil tím, že se jednalo o práce přípravné a ukončovací. Touto otázkou se sice správní orgány podrobněji nezabývaly, nicméně z řady faktur je patrné, že se skutečně jednalo o činnosti v rámci dané zakázky doplňkové (viz např. faktura č. 202000047 na celkovou cenu 234 740 Kč obsahuje položku „osvětlení vč. montáže“ s cenou 4 189,45 Kč a „malířské práce“ s cenou 5 133,60 Kč; nebo faktura č. 191500210 na celkovou cenu 410 797 Kč obsahuje položku „vodoinstalace“ s cenou 14 363,50 Kč, „malířské práce“ s cenou 6 210 Kč a „elektroinstalace“ s cenou 6 865,50 Kč). A nakonec žalobce od počátku poukazoval na skutečnost, že jeho subdodavatelé disponovali příslušným živnostenským oprávněním. Ačkoliv ani zde není zcela zřejmé, zda správní orgány tuto skutečnost prověřovaly, ve vyjádření k žalobě žalovaný výslovně uvádí, že toto tvrzení žalobce nikdy správní orgány nezpochybňovaly. Kromě toho v prvostupňovém rozhodnutí (strany 11 a 12) živnostenský úřad u výčtu přijatých faktur žalobce uvádí u některých z nich také výslovnou informaci o tom, jakým živnostenským oprávněním subdodavatelé disponují, přičemž rozsah tohoto oprávnění se s fakturovanými pracemi na první pohled překrývá.
18. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že přinejmenším v některých případech žalovaný spatřoval naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 63 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona v tom, že žalobce pro své klienty prováděl dílo, v rámci něhož byly subdodavatelsky jako související a zároveň vedlejší realizovány činnosti, k nimž sice neměl živnostenské oprávnění sám žalobce, nýbrž pouze subdodavatel. Toto jednání žalobce však podle názoru soudu nenaplnňuje znaky uvedeného přestupku, neboť žalobce za těchto skutkových okolností nelze považovat za provozovatele dané živnosti.
19. V popsané situaci ostatně nelze hovořit o tom, že by byl narušen či ohrožen některý z výše uvedených právem chráněných zájmů.
20. Z hlediska bezpečnosti a zdraví spotřebitelů není podstatná osoba smluvně vstupující do právního vztahu se spotřebitelem a poskytující formální soukromoprávní záruky, nýbrž osoba skutečného realizátora činnosti, jehož odbornost má garantovat bezpečnost a zdraví spotřebitelů. Alespoň takto osobu realizátora činnosti vnímá živnostenský zákon, když právě živnostenské oprávnění považuje za faktickou garanci profesionality, a v důsledku toho také bezpečnosti a zdraví spotřebitelů. Je-li u konkrétní činnosti pohledem zákonodárce tato garance dána, není důvod pro pochybnosti o bezpečnosti a zdraví spotřebitelů jen proto, že do smluvního vztahu se spotřebitelem vstupuje osoba jiná.
21. Ani zájem na rovnosti přístupu podnikatelů na trh nemohl být v případě realizace souvisejících vedlejších činností oprávněnými subdodavateli nijak dotčen. Žalobce sám totiž na tento trh přímo nevstupoval a okruh podnikatelů na daném trhu nerozšiřoval. Nevystupoval jako jejich konkurent, nýbrž jako jejich „zákazník“ poptávající příslušnou odbornou činnost. Poptával ji přitom u těch subjektů, které splňují všechny veřejnoprávní podmínky pro její výkon. Rovnost přístupu podnikatelů na daný trh tak byla zachována.
22. Krajský soud proto dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť žalovaný vycházel z nesprávného právního názoru a v důsledku toho přinejmenším v některých

případech vyhodnotil jako přestupek dle § 63 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona jednání, které skutkovou podstatu tohoto přestupku nenaplnuje.

23. S ohledem na shora učiněné závěry nemůže obstát výrok o vině za posuzovaný přestupek. Soud se již proto dále nezabýval námitkou nepřiměřenosti sankce, neboť by to nemělo vliv na výsledek soudního přezkumu. Úvahy soudu týkající se sankce by ani neměly reálný význam pro další řízení, neboť případné stanovení nové sankce se bude nutně odvíjet od odlišného rozsahu přestupkového jednání, bude-li v dalším řízení vůbec nějaké zjištěno.

IV. Shrnutí a náklady řízení

24. Soud z výše uvedených důvodů zrušil žalobou napadené rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Jestliže činnosti, v nichž bylo spatřováno spáchání přestupku, 1) nepřekračovaly rámec souvisejících vedlejších činností, 2) nevykonával je sám žalobce a 3) jeho subdodavatelé disponovali příslušným živnostenským oprávněním, nelze v nich spatřovat naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 63 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona. Pokud žalovaný v dalším řízení neprokáže, že některá z uvedených tří podmínek nebyla naplněna, přistoupí k zastavení přestupkového řízení z důvodu, že skutek, o němž se vede řízení, není přestupkem.
25. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Účelně vynaložené náklady řízení žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů zástupkyně žalobce. Odměna zástupkyně činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za dva úkony právní služby (příprava a převzetí věci a účast na jednání soudu) 2 x 3 100 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 2 x 300 Kč. Celková výše účelně vynaložených nákladů řízení žalobce tak činí 9 800 Kč. Za účelně vynaložený náklad soud nepovažoval soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, neboť žalobce návrh nijak nekonkretizoval, omezil se na parafrázi textu zákona a jeho návrh tak od počátku zjevně nemohl být úspěšný.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 12. září 2023

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. P.

