



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **V. G.**, zastoupen JUDr. Jiřinou Jirákovou, advokátkou, se sídlem Třebízského 175/44, Slaný, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2023, č. j. 43 A 9/2022-31,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti v záhlaví uvedenému rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 10. 2021, č. j. 127907/2021/KUSK. Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Neratovice (dále jen „živnostenský úřad“) ze dne 19. 8. 2021, č. j. MěÚN/104651/2021; tímto rozhodnutím byla stěžovateli zrušena živnostenská oprávnění dle § 58 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 6 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen „živnostenský zákon“), k provozování živností s předmětem podnikání „*Hostinská činnost*“ a „*Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona*“, neboť stěžovatel nesplňoval podmínku bezúhonnosti (všeobecnou podmínku provozování živnosti).

[2] Stěžovatel byl rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2020, sp. zn. 6 T 53/2020, ve spojení s rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 5. 2021, sp. zn. 9 To 6/2021, odsouzen za trestný čin legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 odst. 1, odst. 3 písm. a) a odst. 4 písm. c) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník“). Z trestních rozsudků vyplývá, že další tři obžalovaní ve dnech 10.

a 11. 1. 2020 od svého zaměstnavatele odcizili 244 keramických náplní do katalyzátorů v celkové hodnotě 3 351 688 Kč, které odvezli do sběrný surovin provozované stěžovatelem; stěžovateli je prodali za 240 000 Kč. Stěžovatel, resp. manželka stěžovatele je vykoupila s vědomím, že jde o věci pocházející z trestné činnosti a spolu se stěžovatelem s náplněmi dále nakládali. Obžalovaní dále dne 6. 2. 2020 od svého zaměstnavatele odcizili dalších 216 keramických náplní do katalyzátorů v celkové hodnotě 2 967 069 Kč, které na základě předchozí domluvy se stěžovatelovou manželkou odvezli do sběrný surovin provozované stěžovatelem, kde je prodali stěžovateli a jeho manželce za 540 000 Kč. Z odůvodnění trestního rozsudku též plyne, že keramické náplně z podstatné části obsahovaly drahé kovy. Stěžovateli byl uložen podmíněný trest odnětí svobody v trvání tří let se zkušební dobou pěti let, trest propadnutí náhradní hodnoty a trest zákazu činnosti spočívající v zákazu výkonu zaměstnání či povolání v oboru nákupu a prodeje druhotných surovin v trvání pěti let. Kromě toho soud stěžovateli a jeho manželce uložil povinnost vydat bezdůvodné obohacení ve výši 2 752 990,48 Kč.

[3] Živnostenský úřad vycházel z nesporné skutečnosti, že stěžovatel odkoupil jako provozovatel sběrný surovin zapouzdřené keramické náplně do katalyzátorů obsahující drahé kovy s vědomím, že tyto pocházejí z nelegální trestné činnosti, nejedná se o vadné kusy a byl si vědom jejich hodnoty několika milionů korun a dále s nimi nakládal. Pro měření obsahu kovů v nich dokonce použil speciální rentgenový spektrometr. Stěžovatel tedy trestný čin spáchal v souvislosti se svým podnikáním a jednalo se o úmyslný trestný čin. Dlouholeté podnikání v oblasti sběrných surovin stěžovateli umožnilo opakovaně legalizovat výnosy z trestné činnosti. Podezřelé obchody nenahlásil, naopak s vykoupeným zbožím dále nakládal.

[4] V odůvodnění svého rozhodnutí živnostenský úřad poukázal na to, že bezúhonnost je „*nedělitelná*“ a podnikatel ji buď splňuje, nebo nikoliv. Ačkoliv jsou předměty obou živnostenských oprávnění odlišné, zásadním kritériem jsou principy podnikání obecně. Podnikatelská činnost je „*nedělitelný celek*“ a je založena na interakci s jinými subjekty, které mají důvěru v to, že jednání protistrany nebude motivováno podvodným úmyslem. Bezúhonný podnikatel by se neměl dopouštět legalizace výnosů z trestné činnosti. Tento trestný čin patří do skupiny trestných činů, které ve většině případů souvisejí s podnikáním obecně. Nedělitelnost bezúhonnosti je proto nutno chápat ve vztahu ke všem živnostem. Tím, že ji stěžovatel ztratil ve vztahu k živnosti volné, ji dle živnostenského úřadu ztratil i k živnosti řemeslné s předmětem podnikání „*Hostinská činnost*“. Živnostenský úřad se rovněž zabýval proporcionalitou svého rozhodnutí a zásahem do základních práv stěžovatele, kterým je zejména právo vlastnit majetek a svobodně podnikat dle čl. 26 Listiny základních práv a svobod. Uzavřel, že zájem na ochraně majetku třetích osob, přičemž stěžovatel svým jednáním způsobil značnou škodu, převyšuje nad stěžovatelovým právem na podnikání. Živnostenské podnikání pro něj současně nepředstavuje jedinou možnost získávání finančních prostředků.

[5] Žalovaný odvolání proti rozhodnutí živnostenského úřadu zamítl. Podotkl, že stěžovatel při provozování živnosti vykoupil nové a nepoužité zboží, o němž věděl, že pochází z trestné činnosti. Podotkl, že každý podnikatel vždy nakupuje suroviny, materiály, zboží či výrobky, které v rámci podnikání zpracovává, prodává nebo s nimi dále nakládá, a to bez ohledu na oblast podnikání. Nákup těchto věcí, jestliže pocházejí z trestné činnosti, je dle žalovaného pro svou obecnou povahu v rozporu s jakoukoliv podnikatelskou činností,

pokračování

tedy nejen s volnou živností, ale i s hostinskou činností; podstatná je povaha, a nikoliv předmět činnosti, proto stěžovatelův trestný čin dopadal na obě živnostenská oprávnění.

[6] V **žalobě** stěžovatel zopakoval převážně své námitky uplatněné v odvolání a namítal, že trestný čin, za který byl odsouzen, souvisí výhradně s jeho podnikáním v oboru činnosti „*Nakládání s odpady (vyjma nebezpečných)*“. V této souvislosti soud stěžovateli uložil zákaz činnosti spočívající v zákazu výkonu zaměstnání či povolání v oboru nákupu a prodeje druhotných surovin. Namítl, že živnostenský úřad nepřipustně ztrátu bezúhonnosti vztáhl ke všem stěžovatelovým živnostenským oprávněním i ke všem oborům činnosti v rámci volné živnosti. Podle stěžovatele je napadené rozhodnutí diskriminující a neproporcionálně mu omezuje možnost získávání prostředků pro vlastní obživu a pro plnění trestním soudem uloženého vydání bezdůvodného obohacení. Stěžovatel tento postup považoval za uložení dalšího trestu.

[7] **Krajský soud** žalobním námitkám nepřisvědčil a žalobu zamítl. Poukázal na velmi obecnou formulaci žalobních bodů a poznamenal, že není jeho úkolem, aby žalobu za stěžovatele jakkoliv „vylepšoval“. Dále vyložil pojem bezúhonnosti tak, jak jej chápe živnostenský zákon, a rovněž odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která zdůrazňuje, že hlediskem posuzování ztráty bezúhonnosti musí být skutečnost, zda povaha trestné činnosti osoby způsobuje obavu z dotčení základních práv a svobod třetích osob při výkonu konkrétní a probrané činnosti a zda by zásah do práva na podnikání nebyl v rozporu s principem proporcionality. Otázku, zda má trestná činnost takovou souvislost s podnikáním (nebo předmětem podnikání), že způsobuje ztrátu bezúhonnosti ve smyslu živnostenského zákona, je dle krajského soudu třeba zodpovědět v kontextu konkrétní věci a živnostenského oprávnění. Dle krajského soudu správní orgány založily svá rozhodnutí důvodně na závěru, že stěžovatelův trestný čin patří právě do skupiny trestných činů, které ve většině případů souvisejí s podnikáním obecně, tedy nedopadá pouze na živnost volnou, ale i na živnost hostinské činnosti. Krajský soud ve svém rozhodnutí dále rozvíjel spojitost spáchaného trestného činu stěžovatelem s živností hostinské činnosti. Uvedl, že obsahová náplň hostinské činnosti se sice liší od provozování sběrného dvora, neboť spočívá mj. v přípravě a prodeji pokrmů a nápojů k bezprostřední spotřebě v provozovně, v níž jsou prodávány, ovšem i v případě hostinské činnosti je představitelné, že stěžovateli může sloužit k legalizaci výnosů z trestné činnosti, neboť v jejím rámci lze např. nakupovat suroviny k přípravě prodáváných pokrmů a nápojů, které by mohly pocházet z trestné činnosti (např. nelegálně vyrobený alkohol a tabák nebo neoprávněně ulovené maso získané trestným činem pytláctví apod.), popř. lze naplňovat skutkovou podstatu tohoto trestného činu jiným způsobem (např. typickým „praním špinavých peněz“, tj. že podnikání v oblasti stravovacích a ubytovacích služeb bude sloužit jako krytí pro transformaci prostředků získaných trestnou činností). K dotčení práv třetích osob pak může dojít ve dvou rovinách; jednak jde o znevýhodnění ostatních podnikatelů, kteří „na vstupu“ nakupují suroviny získané zákonně a nepoužívají k podnikání nelegálně nabytý kapitál („špinavé peníze“), a jednak jde o ohrožení zdraví zákazníků např. surovinami „pochybného“ původu.

[8] Krajský soud zdůraznil, že i pokud trestná činnost stěžovatele nesouvisela s dalšími obory živnosti volné, živnostenský zákon neumožňuje zrušit jen část živnostenského oprávnění (tedy jednotlivé obory v rámci volné živnosti); to jednoznačně plyne z § 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona. Tato možnost existuje pouze v případě pozastavení živnosti podle § 58 odst. 3 tohoto zákona, který výslovně stanoví, že živnostenský úřad může

živnostenské oprávnění „*v odpovídajícím rozsahu*“ pozastavit, jestliže podnikatel závažným způsobem porušil podmínky stanovené koncesí, živnostenským zákonem nebo zvláštními právními předpisy. Stěžovatel sám uznal, že spáchal trestný čin při nakládání s odpady, to znamená, že jej spáchal v přímé souvislosti s celou volnou živností s předmětem podnikání „*Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona*“, byť se jedná jen o jeden z řady oborů činnosti v rámci této živnosti. Krajský soud přisvědčil žalovanému, že stěžovatel směšuje podmínky a překážky provozování živnosti. Živnostenský zákon neposkytuje prostor pro správní uvážení; jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, pokud živnostenský úřad zjistí, že živnostník již nesplňuje podmínku bezúhonnosti, tak je povinen živnostenské oprávnění zrušit, přičemž podmínka bezúhonnosti je obligatorní podmínkou pro provozování živnosti. Nebylo možné tedy pozastavit či přerušit živnost, jak namítal stěžovatel.

[9] Krajský soud rovněž nepřisvědčil žalobní námitce stěžovatele, že ztrátou živnostenského oprávnění by byl trestán dvakrát za totéž. Krajský soud, stejně jako žalovaný, odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2019, č. j. 7 As 146/2018-18, a zdůraznil, že zrušení živnostenského oprávnění není sankčním opatřením v pravém slova smyslu.

[10] V **kasační stížnosti** stěžovatel odkazuje na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Dále převážně opakuje svoji argumentaci, kterou již přdestřel jak v odvolání, tak i žalobě. Namítá nesrozumitelnost a zmatečnost jak prvostupňového rozhodnutí, tak i rozhodnutí žalovaného. Namítá, že nebyl proveden důkaz trestním spisem stěžovatele a dále, že jak žalovaný, tak živnostenský úřad nevzali v potaz okolnosti vyplývající z trestních rozsudků. Argumentuje, že tím, že mu trestní soudy uložily trest zákazu výkonu zaměstnání či povolání v oboru nákupu a prodeje druhotných surovin, tak zamýšlely omezit výdělečnou činnost stěžovatele pouze na tyto obory. Opakuje, že se jedná o překážku provozování živnosti dle § 8 odst. 5 živnostenského zákona a živnost má být tedy přerušena či pozastavena a nejedná se o ztrátu všeobecné podmínky provozování živnosti v podobě bezúhonnosti. Dále opakuje, že zrušením všech živnostenských oprávnění dojde k dalšímu trestu za jím spáchaný skutek. Stěžovatel rovněž nechápe, proč krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí v bodě 23 vyjmenoval, čeho se může stěžovatel dopustit při provozování živnosti hostinské činnosti, když se takového jednání nikdy nedopustil.

[11] Žalovaný ve **vyjádření ke kasační stížnosti** uvedl, že se ztotožňuje se závěry učiněnými krajským soudem a zdůrazňuje, že argumentace v kasační stížnosti se má vztahovat k rozhodnutí krajského soudu, přičemž je v intenci stěžovatele, aby konkretizoval, v čem je rozhodnutí krajského soudu nezákonné. Žalovaný rovněž požaduje náhradu nákladu řízení jak v řízení před krajským soudem, tak i Nejvyšším správním soudem.

[12] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj advokátka (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných

pokračování

důvodů, přičemž zkoumal, zda rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud především konstatuje, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví. Řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční, stěžovatel vymezuje rozsah přezkumu napadeného rozsudku a musí v kasační stížnosti předestřít polemiku se závěry krajského soudu nikoli žalovaného. Z tohoto důvodu platí, že obsah a kvalita kasační stížnosti předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Povinností stěžovatele je sdělit, z jakých důvodů závěry krajského soudu považuje za nezákonné, nikoliv pouze vyjádřit obecný nesouhlas se soudním rozhodnutím napadeným kasační stížností. V kasačním řízení je stanoveno povinné zastoupení advokátem především proto, aby kasační stížnosti byly sepsány právním profesionálem a byly argumentačně na úrovni. Smyslem je umožnit v kasačním řízení, pokud možno, kvalifikovanou polemiku s argumentací krajského soudu. Tato polemika může být méně nebo více zdařilá; vždy však musí být z textu kasační stížnosti patrná alespoň nějaká snaha o to reagovat na konkrétní závěry krajského soudu (viz usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 181/2019-63, či usnesení ze dne 18. 11. 2021, č. j. 5 As 332/2020-21).

[15] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že uvedení konkrétní kasační argumentace nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v žalobě či v odvolání, aniž by proti jejich vypořádání vznesl jakoukoli (proti)argumentaci. Stěžovatel je povinen jím spatřované důvody nezákonnosti napadeného rozsudku explicitně uvést a vymezit tak rozsah kasačního přezkumu (k tomu srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005-78 a zejm. usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2008, sp. zn. I. ÚS 1841/07). Stěžovatel jako důvod kasační stížnosti formálně označil § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nicméně nenabízí žádný jiný výklad právní normy, netvrdí, v čem krajský soud právní předpis (a který) vyložil nesprávně, resp. nenabízí žádný argument vedoucí k jinému právnímu posouzení věci. Stěžovatel opakovaně nesouhlasí se zrušením všech svých živností. Veškeré námitky vznesené v kasační stížnosti již k žalobním námitkám posoudil krajský soud. Není smyslem kasačního přezkumu již jednou vyřčené opakovat. Stěžovatel pouze zcela obecně s napadeným rozsudkem nesouhlasně polemizuje, přičemž se argumentačně opakuje. Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že kasační námitky ani částečně nezpochybňují rozhodovací důvody krajského soudu, ale fakticky směřují proti rozhodnutí žalovaného. Nutno také připomenout, že úkolem kasačního soudu není domýšlet za stěžovatele argumenty, kterými by rozporoval závěry přezkoumávaného napadeného rozsudku a nahrazovat tak projev jeho vůle. Jinými slovy, Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší vyvíjet vlastní aktivitu směrem ke zjištění, které ze žalobních námitek by mohly rovněž obstát jako důvody následné kasační stížnosti (§ 103 odst. 1 s. ř. s.). Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, či ze dne 3. 12. 2020, č. j. 7 Afs 251/2020-29). Obdobně, v případě odkazu na § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. stěžovatel stran zjištění skutkového stavu nikterak se závěry krajského soudu nepolemizuje, není zřejmé, v čem a jaké vady v řízení spatřuje. Nejvyšší správní soud opakovaně zdůrazňuje ve své judikatuře, že kvalita kasační

stížnosti do značné míry předurčuje obsah rozsudku soudu (např. rozsudek ze dne 15. 7. 2021, č. j. 1 As 132/2021-30). Strohá a obecná kasační (žalobní) argumentace vede k vypořádání kasační stížnosti (žaloby) pouze v odpovídající – nízké – míře detailu.

[16] Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek zcela přezkoumatelný a srozumitelný; krajský soud se dostatečně vypořádal s námitkami stěžovatele, vycházel z nesporného skutkového stavu a z relevantní právní úpravy; nevybočil ani z rámce judikatury. Nejvyšší správní soud neshledal nesrozumitelným ani zmatečným ani prvostupňové rozhodnutí nebo rozhodnutí žalovaného; správní orgány se vypořádaly s námitkami stěžovatele adekvátním způsobem a z odůvodnění jejich rozhodnutí jsou patrné závěry, ke kterým dospěly, jakož i jakým způsobem k nim dospěly. Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit námitce stěžovatele, že správní orgány nevzaly v potaz okolnosti vyplývající z trestních rozsudků. Pro účely posouzení bezúhonnosti dle § 6 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona jsou dostačující trestní rozsudky ve věci stěžovatele, které jsou součástí správního spisu, jímž se dokazování, jak správně uvedl krajský soud, neprovádí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56). Vyžádání si trestního spisu by byl již v dané věci nadbytečný úkon.

[17] Stěžovateli nelze přisvědčit v jeho námitce, že v jeho případě nedošlo ke ztrátě všeobecné podmínky bezúhonnosti. Dle § 6 odst. 2 živnostenského zákona se za „bezúhonnou pro účely tohoto zákona nepovažuje osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně, jestliže byl tento trestný čin spáchán v souvislosti s podnikáním, anebo s předmětem podnikání, o který žádá nebo který oblažuje, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena“. Jak konkretizuje odst. 2 stejného ustanovení, tak se musí jednat o úmyslný trestný čin (1. podmínka) spáchaný v souvislosti s podnikáním (2. podmínka). Stěžovatel byl trestními rozsudky odsouzen za spáchání trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti podle § 216 odst. 1, odst. 3 písm. a) a odst. 4 písm. c) trestního zákoníku. Dle tohoto ustanovení se jedná o úmyslný trestný čin. Tudíž je splněna 1. podmínka § 6 odst. 2 živnostenského zákona. Splnění druhé podmínky již ve svém rozhodnutí rozebral krajský soud a Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje. Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že v trestních rozsudcích byl učiněn závěr, že trestný čin byl spáchán při nakládání s odpady, tedy v rámci provozování volné živnosti s předmětem podnikání „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“, do čehož spadá obor „nakládání s odpady (vyjma nebezpečných)“, stejně tak jako obor „velkoobchod a maloobchod“. Je nutné tedy uzavřít, že byla splněna i druhá podmínka, a to spáchání trestného činu v souvislosti s podnikáním. Třetí podmínkou, která není obsahem zákonného ustanovení, ale byla dovozena judikaturou Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu je, že je nutné posoudit, zda udělené živnostenské oprávnění svým obsahem výkonu živnosti souvisí se spáchanou trestnou činností.

[18] Bezúhonnost je nutno posuzovat ve vztahu k předmětu podnikání a s ohledem na ochranu práv jiných osob. Z podnikatelské činnosti by měly být vyřazeny osoby, které neskýtají dostatečné záruky, že budou činnost provádět v souladu s právními předpisy. Překážkou provozování živnosti však nejsou jenom trestné činy, které souvisejí s předmětem podnikání a byly tudíž spáchány ve zvoleném oboru, ale i trestné činy spáchané úmyslně, které sice s předmětem podnikání nesouvisejí, ale je třeba posoudit, zda se uchazeč nedopustí stejného nebo obdobného trestného činu při provozování živnosti. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně dovodil, že důvodem zrušení živnostenského oprávnění je pozbytí

pokračování

bezúhonnosti podnikatele (viz např. rozsudky NSS ze dne 23. 5. 2019, č. j. 7 As 146/2018-18, a ze dne 17. 12. 2021, č. j. 5 As 246/2021-15).

[19] Zrušení živnostenského oprávnění (resp. jeho pozastavení) jak z důvodu ztráty bezúhonnosti, tak z důvodu závažného porušování povinností sleduje primárně tentýž zájem, a to ochránit společnost před negativními dopady podnikání živnostníků, kteří sice splňují všechny ostatní podmínky pro výkon živnosti, nicméně vzhledem k jejich předchozímu jednání jsou důvodné obavy, že výkonem živnosti budou poškozovat oprávněné zájmy třetích osob (ve vztahu k bezúhonnosti srov. obdobně nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 35/08, č. 151/2009 Sb.). Tomu odpovídá, že zrušení živnostenského oprávnění pro neplnění podmínky bezúhonnosti nebo zrušení živnostenského opatření, resp. pozastavení provozování živnosti (v odpovídajícím rozsahu) pro závažné porušení povinností nemá sankční povahu v pravém smyslu slova (ačkoliv se jedná o sankci svého druhu), ale má především funkci ochranou či nápravnou.

[20] V případě spáchání úmyslného trestného činu souvisejícího s podnikáním živnostníka nebo s předmětem jeho podnikání, je zákon „přísnější“ než při závažném porušení povinností. Je-li zákaz činnosti podnikateli soudem vysloven v souvislosti se spácháním trestného činu, je živnostenský úřad povinen se zabývat otázkou ztráty jedné z všeobecných podmínek provozování živnosti, a to ztrátou podmínky bezúhonnosti, pro kterou v souladu s § 58 odst. 1 písm. a) je na místě zrušit stěžovateli všechna živnostenská oprávnění. Jinými slovy, pokud živnostenský úřad zjistí, že živnostník již podmínku bezúhonnosti nesplňuje, je povinen živnostenské oprávnění zrušit. Oproti tomu v případě, že živnostenský úřad zjistí závažné porušení povinností živnostníkem, je podle § 58 odst. 3 živnostenského zákona na jeho správním uvážení, zda vůbec k nějakému opatření přistoupí a zda přistoupí k mírnějšímu pozastavení výkonu živnosti v odpovídajícím rozsahu, či k přísnějšímu zrušení živnostenského oprávnění; to neplatí pouze v případech, kdy je vázán návrhem správního orgánu vydávajícího stanovisko k žádosti o koncesi (§ 58 odst. 2 živnostenského zákona). Logika této úpravy je zcela zřejmá: porušení zákonných podmínek, byť závažným způsobem, zpravidla nedosahuje nebezpečnosti trestných činů, a je tedy nasnadě zvážit, zda je k nějakému opatření nutno přistoupit, popř. zda nepostačí pozastavení výkonu živnosti v odpovídajícím rozsahu. Vždy však musí živnostenský úřad zvážit, zda jím přijaté opatření postačuje k ochraně oprávněných zájmů třetích osob, které mohou být provozováním živnosti v rozporu s právem či dobrými mravy dotčeny.

[21] Touto optikou je třeba nahlížet i na otázku dělení oborů činnosti na jednotlivé činnosti (podobory) pro účely pozastavení provozování živnosti *v odpovídajícím rozsahu*. Stejně jako jednání v rozporu s právním řádem je tak závažné, že je trestným činem, může i jednání, které sice trestným činem není, ale i tak jej lze považovat za závažné porušení povinností souvisejících s konkrétním podnikáním či předmětem podnikání, vést ke zrušení živnostenského oprávnění jako celku. Přitom je nerozhodné, zda se toto jednání týkalo provozování živnosti jako celku či pouze dílčí činnosti. V takovém případě převažuje potřeba chránit oprávněné zájmy třetích osob nad zájmem živnostníka provozovat danou živnost, byť alespoň zčásti. Ochrana zájmů třetích osob je dále zajištěna tím, že pravomocné rozhodnutí o zrušení živnostenského oprávnění pro závažné porušení povinností představuje překážku v provozování dané živnosti po dobu 3 let (§ 8 odst. 6 živnostenského zákona). Naproti tomu pozastavení výkonu živnosti v odpovídajícím rozsahu po ukončení doby pozastavení překážku provozování živnosti nepředstavuje. Pozastavení může trvat

až jeden rok (§ 58 odst. 8 živnostenského zákona) a přichází v úvahu především v případě, že je porušování povinností ze strany živnostníka méně závažné, protiprávní jednání (či stav) lze odstranit a živnostník poskytuje určitou záruku, že k odstranění skutečně dojde (obdobně srov. SOLOMONOVÁ, K., BALADA, L. *Živnostenský zákon*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 177).

[22] Z judikatury Ústavního soudu, tak i Nejvyššího správního soudu vyplývá, že ztráta bezúhonnosti a s tím spojená nutnost zrušení živnosti musí být posuzována ke každému živnostenskému oprávnění. Bezúhonnost je tedy v § 6 odst. 2 živnostenského zákona koncipována úžeji než podle obecných trestněprávních předpisů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2023, č. j. 3 As 230/2022-28). Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, č. j. 9 As 229/2014-36, *„hlediskem posuzování musí vždy být to, zda povaha trestné činnosti osoby způsobuje obavu z dotčení základních práv a svobod třetích osob při výkonu konkrétní aprobevované činnosti a zda by zásah do práva na podnikání nebyl v rozporu s principem proporcionality. Otázku, jestli má trestná činnost takovou souvislost s podnikáním (nebo předmětem podnikání), že způsobuje ztrátu bezúhonnosti ve smyslu živnostenského zákona, je třeba zodpovědět v kontextu konkrétní věci a živnostenského oprávnění. Nejvyšší správní soud tím nezpochybňuje názor stěžovatele vyjádřený v kasační stížnosti, že existují určité trestné činy, které budou pro svou obecnou povahu souviset s jakoukoliv podnikatelskou činností. Tato souvislost by však musela být ve všech takových případech odůvodněna vztahem ke každé jednotlivé podnikatelské činnosti. Výklad podmínky bezúhonnosti, dle kterého trestný čin spáchaný v souvislosti s některou z podnikatelských činností osoby je automaticky důvodem pro zrušení všech jejích živnostenských oprávnění, neúměrně zasahuje do základního práva podnikat a je tak v rozporu s Ústavou“*. Jak už bylo zmíněno výše, stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že v trestních rozsudcích byl učiněn závěr, že trestný čin byl spáchán při nakládání s odpady, tedy v rámci provozování volné živnosti s předmětem podnikání *„Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“*, do čehož spadá obor *“Nakládání s odpady (vyjma nebezpečných)”*, stejně tak jako obor *„Velkoobchod a maloobchod“*. Živnostenský zákon upravuje pouze jedinou volnou živnost v § 19 písm. c) a § 25 živnostenského zákona. Správní orgány nemohly tedy postupovat jinak, než že zrušily stěžovateli podle § 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona tuto volnou živnost jako *„celek“*. U živnosti volné byly tedy zcela jednoznačně splněny všechny tři podmínky uvedené výše, tudíž živnostenský úřad byl nucen učinit závěr, že stěžovatel pozbyl bezúhonnost ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona.

[23] Co se týče řemeslné živnosti s předmětem podnikání *„Hostinská činnost“*, správní orgány dospěly k závěru, že trestný čin legalizace výnosu z trestné činnosti souvisí s většinou živnostenských oprávnění, hostinskou činnost nevyjímaje. Krajský soud se s tímto závěrem ztotožnil, přičemž své úvahy predestřel mimo jiné v konkrétní podobě v bodě 23 svého odůvodnění, a to tak, že vyličil některé příklady možného nelegálního počínání stěžovatele rovněž v rámci hostinské činnosti, čímž naznačil úzkou souvislost se spácháním trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti. Tím však krajský soud nikterak netvrdil, že se stěžovatel jednotlivých jednání dopustil. Nejvyšší správní soud s odkazem na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 35/08, podotýká, že je nutné identifikovat konflikt základních práv, kterými jsou v tomto případě právo na podnikání dle čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a ochrana základních práv a svobod třetích osob, jež by mohla být podnikáním provozovaným v rozporu s právem a dobrými mravy dotčena. Konflikt těchto práv a případně možné omezení práva na

pokračování

podnikání musí být podrobeny testu proporcionality, metodologicky sestávajícího se ze tří kroků (testu vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti v užším slova smyslu). Požadavek provedení testu proporcionality je kladen na správní orgány a tento test byl proveden v prvostupňovém rozhodnutí. Ústavním soudem byl překonán názor, že ztrátou bezúhonnosti dochází k obligatornímu zrušení všech živností, naopak jsou zrušeny pouze ty živnosti, v rámci jejichž výkonu by mohly být naplněny znaky trestného činu, za který byl živnostník pravomocně odsouzen, aby byl zachován princip proporcionality, tedy nebylo zasahováno do základních práv stěžovatele více, než je nezbytně nutné. Proto tedy správně odůvodnění krajského soudu v bodě 23 obsahuje i tyto příklady, jak by mohly být naplněny znaky skutkové podstaty trestného činu legalizace výnosu z trestné činnosti, za který byl stěžovatel pravomocně odsouzen, a neznamena to, že by toto jednání bylo stěžovateli jakkoliv připisováno. Krajský soud předesťl pouze to, že stěžovatelova trestná činnost typově dopadá na všechny živnosti, resp. zakládá pochybnosti o „*možném poctivém jednání*“ stěžovatele v rámci hostinské činnosti.

[24] Pokud stěžovatel namítal opakovaně, že bylo možné pouze přerušeni živnosti namísto jejího zrušení, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s odůvodněním v rozhodnutí žalovaného, potažmo krajského soudu. Zákon přesně vymezuje, že dle § 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona živnostenský úřad zruší živnostenské oprávnění, pokud podnikatel nesplňuje podmínky podle § 6 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona, kterou je bezúhonnost. Vznik překážky provozování živnosti ve smyslu § 8 odst. 5 živnostenského zákona nijak nesouvisí se ztrátou bezúhonnosti jakožto všeobecné podmínky provozování živnosti podle § 6 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Jelikož stěžovatel již tuto podmínku nadále nesplňoval, byl živnostenský úřad povinen živnostenská oprávnění zrušit. Ustanovení § 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona (na rozdíl od odst. 3 téhož ustanovení) neposkytuje správním orgánům prostor pro správní uvážení ohledně toho, zda ke zrušení živnostenského oprávnění přistoupí (viz bod 17 rozsudku NSS sp. zn. 5 As 246/2021: „[p]okud totiž živnostenský úřad zjistí, že živnostník již podmínku bezúhonnosti nesplňuje, je povinen živnostenské oprávnění zrušit“. Shodně se uvádí v bodě 22 rozsudku NSS sp. zn. 7 As 146/2018, že ztráta bezúhonnosti je obligatorním důvodem ke zrušení živnostenského oprávnění). V případě ztráty bezúhonnosti nelze přistoupit k pozastavení či přerušeni živnostenského oprávnění. Pozastavení živnosti je podle § 58 odst. 2 a 3 živnostenského zákona možné jen v případě (závažného) porušení podmínek stanovených koncesí, živnostenským zákonem nebo zvláštními právními předpisy. Přerušeni živnosti je možné toliko na základě žádosti podnikatele (§ 31 odst. 11 živnostenského zákona). O tyto případy se v projednávané věci nejedná.

[25] Stěžovateli nelze přisvědčit, že v jeho případě došlo pouze k překážce pro výkon živnosti dle § 8 odst. 5 živnostenského zákona. Dle § 8 odst. 5 živnostenského zákona „*fyzická nebo právnická osoba, které byl uložen zákaz činnosti, nemůže po dobu trvání tohoto zákazu živnost, do jejíž obsahové náplně tato činnost spadá, provozovat. Jedná-li se o živnost volnou, nemůže tato osoba provozovat činnost v rámci živnosti volné, na kterou se vztahuje trest nebo sankce zákazu činnosti, a to po dobu trvání tohoto zákazu; provozování ostatních činností v rámci živnosti volné zůstává nedotčeno*“. Jak správně uvedl žalovaný, toto ustanovení by dopadalo na stěžovatele v případě, že by v rámci uloženého trestu zákazu činnosti byl povinen nemařit výkon soudního rozhodnutí a zdržet se výkonu této činnosti, avšak živnost jako taková by se nerušila. Avšak v daném případě u stěžovatele nenastaly překážky v provozování živnosti ve smyslu § 8 odst. 5 živnostenského zákona; stěžovatel pozbyl

všeobecnou podmínku pro provozování živnosti dle § 6 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona, tedy bezúhonnost, přičemž, jak již bylo uvedeno výše, na pozbytí této všeobecné podmínky se váže obligatorně zrušení živnosti.

[26] Nejvyšší správní soud neshledal ani namítanou neproporcionalitu správního rozhodnutí, přičemž námitky o diskriminačním charakteru správního rozhodnutí stěžovatel blíže nerozvedl. Krajský soud zcela případně konstatoval, že nepovažuje napadené rozhodnutí za diskriminační, neboť odůvodnění napadeného rozhodnutí má základ ve vyhodnocení obecné závažnosti trestné činnosti, tj. v objektivizovaných skutečnostech. Proporcionalitou napadeného rozhodnutí, tj. otázkou, zda povaha stěžovatelovy trestné činnosti způsobuje obavu z dotčení základních práv a svobod třetích osob při výkonu obou živnostenských oprávnění, se správní orgány zabývaly. Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem má za to, že zde existuje typová souvislost u obou stěžovatelových živnostenských oprávnění. Nejvyšší správní soud podotýká, že správní orgány nepominuly při hodnocení ani to, zda nebude stěžovatel omezen v získávání prostředků k obživě; dospěly k logickému závěru, že mu nic nebrání, aby tyto prostředky získával v rámci závislé činnosti. Stěžovatel přitom nikterak netvrdí, že by v tomto směru existovala jakákoli překážka.

[27] Přisvědčit nelze ani námitce, že by stěžovatel byl dvakrát trestán za totéž. Jak již stěžovateli vysvětlil krajský soud, zrušení živnostenského oprávnění nelze považovat za sankční opatření v pravém slova smyslu (jako např. rozhodnutí o uložení pokuty). Postup živnostenského úřadu proto nelze označit za dvojitý trestání ve smyslu zásady *ne bis in idem*, ale jde pouze o zákonem obligatorně stanovený důsledek pravomocného odsouzení žalobce za úmyslný trestný čin spáchaný v souvislosti s podnikáním (viz rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2019, č. j. 7 As 146/2018-18). Zrušení živnostenského oprávnění není sankčním opatřením, nicméně se jedná o opatření, které má chránit třetí osoby, které vstupují do styku s podnikatelem v rámci jeho podnikatelské činnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 5 A 11/2002-33, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 35/08).

[28] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal, i přesto, že žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti žádal o náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud uzavírá, že pokud žalovaný žádá náhradu nákladů řízení, u kterých se domnívá, že vznikly nad rámec jeho úřední činnosti, tak by je měl především vyčíslit, což neučinil, přičemž Nejvyšší správní soud se nedomnívá, že poštovné za zaslání správního spisu a sepsání písemného vyjádření pracovníkem Krajského úřadu Středočeského kraje by byly úkony provedené nad rámec úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

pokračování

V Brně dne 6. září 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu