



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobce: X
bytem X

proti

žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**
sídlem U Jezu 642/2a, Liberec

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2024, č.j. KULK 39138/2024
SO/OKZU/312/2024

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 13. 5. 2024, č.j. KULK 39138/2024 SO/OKZU/312/2024, se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 082 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se domáhá přezkumu shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Jablonec nad Nisou, odboru správního, oddělení živnostenský úřad (dále také jen „živnostenský úřad“) ze dne 15. 3. 2024, č. j. 25314/2024.
2. Tímto rozhodnutím bylo žalobci podle § 58 odst. 1 písm. a) s odvoláním na § 6 odst. 1 písm. b), odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském oprávnění (živnostenský zákon), zrušeno živnostenské oprávnění k provozování živnosti s předmětem podnikání „Provozování autoškoly“ a „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“. Důvodem byla ztráta podmínky bezúhonnosti, neboť žalobce byl rozsudkem Okresního soudu v Jablonci nad Nisou ze dne 12. 10. 2023, č. j. 2 T 79/2023-2607, který nabyl právní moci téhož dne, odsouzen za úmyslné trestné činy spočívající jednak v tom, že úmyslně umožnil jinému, aby jako úřední osoba, která v úmyslu opatřit sobě neoprávněný prospěch, vykonával svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu a způsobil takovým činem vážnou poruchu v činnosti orgánu státní správy, čímž naplnil znaky skutkové podstaty trestného činu pomoci podle § 24 odst. 1 písm. c) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, k zvlášť závažnému zločinu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. c) trestního zákoníku; a jednak úmyslně sám v souvislosti s podnikáním svým pro sebe a pro jiného přijal úplatek, tedy dopustil se přečinu přijetí úplatku podle § 331 odst. 1 alinea 2 trestního zákoníku. Za uvedené trestné činy byl žalobce odsouzen k podmíněnému trestu odnětí svobody v trvání 3 roků se zkušební dobou 4 roky, k peněžitému trestu ve výši 200 000 Kč, trestu propadnutí peněžní částky 8 760 Kč. Trestná činnost žalobce spočívala zjednodušeně řečeno v tom, že jako provozovatel autoškoly napomohl minimálně 54 fyzickým osobám neoprávněně získat odbornou způsobilost k řízení motorového vozidla tím, že jako provozovatel autoškoly v součinnosti se zkušebním komisařem napomáhal vykazovat zkušební jízdy, které se řádně neuskutečnily, s výsledkem prospěl/prospěla, přičemž v této souvislosti zprostředkoval úplatky pro zaměstnance městského úřadu v postavení zkušební komisaře.
3. Živnostenský úřad dovedl souvislost spáchaných trestných činů s živnostmi s předmětem podnikání „Provozování autoškoly“ i „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“. Uvedl, že trestnou činností žalobce spolu s dalšími způsobili vážnou poruchu činnosti orgánu státní správy, neboť odbornou způsobilost a tím i řidičská oprávnění získali žadatelé, kteří nesplnili všechny zákonné předpoklady pro udělení řidičského oprávnění, přičemž žalobce v souvislosti se svým podnikáním opakovaně pro sebe i jiného přijal nebo si dal slíbit úplatek. Trestná činnost tak úzce souvisí s provozováním obou živností, trestná činnost spočívající ve zprostředkování úplatku přímo zasahuje i do volné živnosti „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“, v jejímž rámci může žalobce provozovat všech 82 oborů činností. Živnostenský úřad dal příklady oborů, které mají vztah k odborné způsobilosti řidičů nebo které zahrnují manipulaci s finančními prostředky, tj. bezprostředně souvisí s trestnou činností žalobce. Dále zdůvodnil, proč je zrušení živnostenského oprávnění v obou předmětech činnosti

proporcionální, vhodné a potřebné. Intenzitu protiprávního jednání žalobce vyhodnotil jako vysokou, s odkazem na trestní rozsudek, podle kterého žalobce napomohl celkem 54 fyzickým osobám neoprávněně získat odbornou způsobilost k řízení motorového vozidla, jednání se dopustil v období dvou měsíců, zohlednil nikoli dlouhou dobu od faktického protiprávního jednání a v neprospěch žalobce zhodnotil způsob páchané trestní činnosti, kdy ve věci zprostředkování úplatku žalobce narušil pravidla podnikání a hospodářské soutěže. Uzavřel, že jeho právo na podnikání nepřevážilo zájem na ochraně třetích osob a společnosti. Zmínil též, že svým jednáním poškodil jak zájmy státu, žadatelů i veřejnosti, neboť jeho protiprávní jednání se prolíná např. v možném ohrožení účastníků silničního provozu.

4. Proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce podal odvolání, v němž živnostenskému úřadu vytýkal formalistickou aplikaci § 6 odst. 2 živnostenského zákona a zpochybňoval úvahy týkající se souvislosti trestného činu s podnikáním „Provozování autoškoly“, resp. „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“. Namítal, že žádná souvislost s předmětem podnikání „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“ není dána a že rozhodnutí jej zbavuje možnosti živnostensky podnikat, a je tedy nepřiměřené.
5. Žalovaný žalobcovu odvolání zamítl, prvostupňové rozhodnutí potvrdil, neboť se plně ztotožnil se závěry živnostenského úřadu. Dodal, že je nezbytné s ohledem na charakter trestné činnosti hodnotit souvislost s podnikáním nikoliv výlučně ve vazbě na jednotlivé činnosti, ale v celkovém pohledu na jeho podnikání jako formu výkonu hospodářské činnosti. Zopakoval, že žalobcova trestná činnost svou obecnou povahou souvisí s jakoukoli podnikatelskou činností, když přesahuje jakoukoli jednu vybranou konkrétní činnost živnostenského podnikání. Veřejný zájem je zde představen v konkrétní rovině v oblasti bezpečnosti silničního provozu při řízení motorových vozidel, v obecné rovině v problematice fungování veřejného pořádku a jeho hrubého narušování, když skutková podstata trestného činu žalobce spadá do kategorie trestných činů ve věcech veřejných. Jako irelevantní požadavek označil žalovaný požadavek žalobce, aby živnostenský úřad hodnotil jednotlivou činnost v rámci jeho volné živnosti a posuzoval, zda ta či ona souvisí s jeho trestnou činností či nikoliv. V rámci testu proporcionality pak živnostenský úřad správně zohlednil i dobu, po kterou žalobce trestnou činnost páchal, zabýval se intenzitou jeho protiprávního jednání a správně dovodil, že právo žalobce na podnikání nepřevažuje nad zájmem na ochraně třetích osob a společnosti, když dostatečně ozřejmil intenzivní a blízký vztah mezi trestnou činností žalobce a jeho podnikáním.

II. Žaloba

6. Žalobce v úvodu namítal, že v odvolání napadl toliko část rozhodnutí, v níž bylo zrušeno živnostenské oprávnění k provozování živnosti „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“, přezkumná činnost žalovaného tuto skutečnost nezohlednila. Žalovaný se zabýval nejobsáhleji odůvodněním správnosti postupu, kdy bylo žalobci odňato oprávnění s předmětem podnikání „Provozování autoškoly“, když konstatoval veřejný zájem v oblasti bezpečnosti silničního provozu při řízení motorových vozidel, legitimní očekávání ostatních účastníků silničního provozu. Proti zrušení oprávnění provozovat autoškolu žalobce nikdy nebrojil.

7. Žalovanému žalobce vytýkal, že se dostatečně nezabýval souvislostí konkrétní trestné činnosti žalobce s předmětem podnikání „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“. Žalovaný se nevypořádal s námitkou, že trestné činnosti se žalobce dopustil při provozu autoškoly, s jeho volnou živností nemá trestná činnost materiální souvislost. Žalovaný nesprávně odmítnul požadavek hodnotit jednotlivou činnost v rámci jeho volné živnosti, což je v rozporu s § 6 odst. 2 živnostenského zákona a závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 5. 3. 2015, č. j. 9 As 229/2014-36.
8. Podle žalobce správní orgány postupovaly při aplikaci § 6 odst. 2 živnostenského zákona formalisticky a učinily v rozporu s uvedenou judikaturou stigmatizující vývod, že pro ztrátu bezúhonnosti a navazující zrušení živnostenského oprávnění je dostačující spáchání trestné činnosti. Dále se žalobce dovolával nálezu pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/08 a navazující judikatury NSS a namítal, že nemůže obstát paušální a nepřezkoumatelný závěr žalovaného, neboť žalobce má v rámci dotčeného předmětu podnikání oprávnění k oboru činnosti „Pronájem a půjčování věcí movitých“ a „Služby v oblasti administrativní správy a služby organizačně hospodářské povahy“, přitom z trestního rozsudku nelze s těmito obory dovodit jakoukoli souvislost. Celý předmět podnikání v rámci volné živnosti je vymezen značně široce, žalobce nesouhlasil s přístupem živnostenského úřadu, jež si vybral 4 obory volné živnosti, kterými argumentoval, ale které žalobce nemá zapsány v živnostenském rejstříku. Pro aplikaci uvedeného ustanovení je podstatné, zda trestný čin má souvislost nikoli s podnikáním obecně, ale s konkrétními podnikatelskými aktivitami dotčené osoby, které se oprávnění k výkonu právě těchto živností souvisejících s trestnou činností ruší. Pokud správní orgány argumentovaly v rámci volné živnosti tím, že lze vykonávat činnosti spočívající v pořádání kurzů k zdokonalování odborné způsobilosti řidičů a činnosti zahrnující manipulaci s finančními prostředky, a proto je dána souvislost s trestnou činností žalobce, nesouhlasil žalobce s takovým zdůvodněním. Provozování živnosti bude v téměř všech případech založeno na manipulaci s finančními prostředky, a proto by při zvoleném výkladu nebylo žalobci umožněno vykonávat prakticky žádnou živnost. Závěry správních orgánů je tedy nutné odmítnout jako zjevně neproporcionální a svévolné. Žalobce zdůraznil, že trestné činnosti se dopustil výlučně v rámci předmětu podnikání „Provozování autoškoly“, nikoli v rámci jiné podnikatelské činnosti zahrnující dotčenou volnou živnost. Žalovaný zastává nesprávný názor, že pokud živnostník spáchal trestný čin v souvislosti s podnikáním, je na místě mu zrušit živnostenské oprávnění ke všem činnostem, neboť trestná činnost souvisí s podnikáním. V této souvislosti se žalobce dovolával rozsudku NSS ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 69/2008-50, který upozornil na změnu právní úpravy § 6 odst. 2 písm. b) živnostenského zákona a zdůraznil, že nadále se nebude zjišťovat, zda je tu obava z opakování trestné činnosti při provozování živnosti. Závěry žalovaného, že trestná činnost dopadá do samého smyslu existence subjektivních veřejných práv rámujících veřejný zájem a jeho ochranu, označil žalobce za bezobsažný. Žalovaný nevysvětlil, v čem spatřuje souvislost mezi trestnou činností žalobce a dotčenou volnou činností, kdy z povahy trestné činnosti je zjevné, že s naprostou většinou oborů náležících do volné živnosti pojmově souviset nemůže. Jediným nepřípustným a stigmatizujícím argumentem žalovaného bylo, že pokud žalobce uplácel při provozu autoškoly, může uplácet i při výkonu volné živnosti. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2019, č. j. 1 As 286/2018-26, žalobce za nezákonný označil postup správních orgánů, které ve prospěch zrušení oprávnění k výkonu volné živnosti argumentovaly korupčním jednáním a podvodem s tím, že je obava, že by se toho mohl dopouštět i při výkonu volné živnosti v budoucnu. Žalobce zdůraznil, že se správní

orgány musí zabývat konkrétní souvislostí trestné činnosti ve vztahu k volné živnosti, a poukázal na závěry rozsudku NSS ze dne 5. 3. 2015, č. j. 9 As 229/2014-36. Argumentaci žalovaného rozsudkem NSS ze dne 23. 5. 2019, č. j. 7 As 146/2018-18, označil za dezinterpretaci tohoto rozhodnutí.

9. Žalobce dále namítal, že správní orgány test proporcionality ve vztahu k volné živnosti neprovedly, jen použily výsledky nesprávně provedeného testu proporcionality ve vztahu k provozu autoškoly na zcela nesouvisející předmět podnikání. Závažnost trestné činnosti žalobce a její společenská nebezpečnost může mít relevanci při posouzení proporcionality, ale nemůže být jediným zvažovaným hlediskem. Za pochybení žalobce označil, že test byl proveden pouze ve vztahu mezi střetem práva žalobce živnostenským způsobem provozovat autoškolu a zrušením oprávnění k provozu autoškoly, nikoli ke vztahu k výkonu volné živnosti. Neztotožnil se ani s provedením testu proporcionality v užším smyslu. Úvahy jsou nedostatečné, mělo být hodnoceno rovněž následné chování žalobce jako pachatele trestného činu. Živnostenský úřad nezohlednil, že žalobce plně spolupracoval, doznal se, byla schválena dohoda o vině a trestu, peněžitý trest byl uhrazen a od doby spáchání trestné činnosti uplynuly dva roky, kdy žalobce řádně pokračoval ve výkonu podnikatelské činnosti. Žalobce se dovolával závěrů rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 2. 2023, č. j. 63 A 28/2022-35, který jako nesprávný hodnotil obdobně provedený test proporcionality, jaký provedl živnostenský úřad.
10. Z uvedených důvodů žalobce navrhoval, aby soud zrušil rozhodnutí žalovaného i prvostupňové rozhodnutí, věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému a přiznal mu vůči žalovanému náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný konstatoval, že žalobní námítky se shodují s odvolacími, s nimiž se vypořádal v napadeném rozhodnutí, na které proto odkázal. Odmítnul, že by přehlédl, že žalobce napadl odvoláním pouze část rozhodnutí týkající se zrušení živnostenského oprávnění k živnosti volné.
12. Žalovaný si je vědom existující judikatury správních soudů, zejména ve vztahu k otázce posouzení materiální stránky bezúhonnosti, ovšem pravomocné odsouzení za trestnou činnost žalobce založilo překážku bezúhonnosti a zapříčinilo nesplnění všeobecné podmínky provozování živnosti. Zásah do subjektivního práva žalobce na podnikání byl adekvátní všem okolnostem projednávané věci. V úvahu je nutno vzít, že povaha spáchané trestné činnosti se intenzivně dotýká základních práv a svobod třetích osob, neboť žalobce úmyslně a hrubě zasáhl do veřejného pořádku a hrubě narušil zájem na řádném a zákonném přístupu k veřejným subjektivním právům, zde práva týkající se řidičského oprávnění, čímž přímo zasáhl do řádného chodu státní správy. Proti takovému jednání má být poskytnuta ochrana jednotlivcům i státu.
13. Test proporcionality ve vztahu k volné živnosti byl proveden podle žalovaného správně, v této části rozhodnutí neshledal nezákonnost či nesprávnost.

14. V závěru žalovaný poukázal na rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2023, č. j. 43 A 9/2022-31, z něhož vyplývá, že živnostenský zákon neumožňuje zrušit jen část živnostenského oprávnění, tedy jednotlivé obory v rámci volné živnosti.
15. Žalovaný navrhoval, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

16. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení předcházející jeho vydání v řízení dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a mezích žalobních bodů, vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, v souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.
17. Předmětem sporu v posuzované věci je otázka naplnění podmínek pro zrušení živnostenského oprávnění dle § 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona, podle kterého *živnostenský úřad zruší živnostenské oprávnění, jestliže podnikatel již nesplňuje podmínky podle § 6 odst. 1 písm. a) nebo b) tohoto zákona.*
18. Podle § 6 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona je všeobecnou podmínkou provozování živnosti fyzickými osobami, pokud tento zákon nestanoví jinak, jejich bezúhonnost. Podle odst. 2 téhož ustanovení *za bezúhonnou se 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.*
19. V dané věci nejsou mezi účastníky sporné skutkové okolnosti případu. Žalobce měl dvě živnostenská oprávnění, a to s předměty podnikání „Provozování autoškoly“ a „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“, s obory činností „Pronájem a půjčování movitých věcí“ a „Služby v oblasti administrativní správy a služby organizačně hospodářské povahy“, jež je živností volnou. Žalobce byl pravomocně odsouzen za úmyslnou trestnou činnost, a to pomoc k zvlášť závažnému zločinu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. c) trestního zákoníku a v souvislosti se svým podnikáním přečinu přijetí úplatku podle § 331 odst. 1 alinea 2 trestního zákoníku, přičemž na něj nelze hledět, jako by nebyl odsouzen. Trestná činnost žalobce spočívala za prvé v tom, že jako provozovatel autoškoly po dohodě umožnil úřední osobě – zaměstnanci městského úřadu v postavení zkušební komisaře, aby tato úřední osoba v úmyslu opatřit sobě neoprávněný prospěch vykonávala svěřenou pravomoc způsobem odporujícím zákonu č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování způsobilosti k řízení motorových vozidel, a způsobil spolu s ostatními takovým činem vážnou poruchu v činnosti orgánu státní správy tím, že v 54 případech řidičská oprávnění získaly fyzické osoby, které nesplnily zákonem stanovené náležitosti pro získání či znovu získání odborné způsobilosti. Za druhé v tom, že v souvislosti s podnikáním pro tuto úřední osobu opakovaně přijímal úplatky, aby tato úřední osoba vykonávala přenesenou působnost zkušební komisaře v rozporu se zákonnými povinnostmi.
20. Žalobce v žalobě nespornuje naplnění zákonných podmínek § 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona ve vztahu k živnosti „Provozování autoškoly“, nepopírá souvislost svojí trestné činnosti s uvedeným předmětem podnikání, v tomto rozsahu považuje zrušení živnostenského oprávnění za adekvátní opatření. Vytýká-li žalobce v souvislosti se svým postojem žalovanému nesprávný rozsah přezkumné činnosti, neboť odvoláním nenapadl prvostupňové rozhodnutí v části týkající se zrušení živnostenského oprávnění s uvedeným

předmětem podnikání, nelze mu přisvědčit. Z obsahu bodu II. odvolání nelze dovodit, že by žalobce co do rozsahu omezil své odvolání pouze do části rozhodnutí, kterou živnostenský úřad zrušil živnost „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákon“. V závěru odvolání žalobce výslovně navrhoval, přestože užil pojmu „*v napadené části*“, aby žalovaný zrušil rozhodnutí také v části, kterou bylo žalobci zrušeno živnostenské oprávnění „*k provozování autoškoly*“. Bylo proto povinností žalovaného, bez ohledu na obsah odvolací argumentace, v souladu s § 89 odst. 2 ve spojení s § 82 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, přezkoumat prvostupňové rozhodnutí z hlediska souladu se zákonem také v části, kterou živnostenský úřad vyslovil zrušení živnostenského oprávnění s předmětem podnikání „Provozování autoškoly“.

21. S ohledem na žalobní námitky soud posoudí, zda byly zákonné podmínky splněny také pro zrušení živnostenského oprávnění s předmětem podnikání „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“, tedy živnosti volné. Žalobce s posouzením ze strany správních orgánů nesouhlasí, má za to, že jeho trestná činnost souvisela s provozováním autoškoly a pouze v tomto rozsahu bylo zrušení živnostenského oprávnění přiměřené.
22. Rozhodnou je souvislost shora popsané trestné činnosti žalobce s uvedeným podnikáním, resp. uvedeným předmětem jeho podnikání. Již v minulosti byla řešena otázka výkladu pojmu *souvislost s podnikáním* užitého v § 6 odst. 2 živnostenského zákona, konkrétně to, zda se jedná o jakoukoli obecnou souvislost úmyslné trestné činnosti podnikatele s jakýmkoli podnikáním či zda je i v tomto případě třeba zohlednit konkrétní podnikatelskou činnost posuzovaného subjektu.
23. Judikatura NSS (rozsudky dostupné na www.nssoud.cz) výklad uvedeného neurčitého pojmu vyložila na základě teleologického výkladu plynoucího ze závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 35/08 (publ. pod č. 151/2009, N 83/53 SbNU 51), který se zabýval ústavností části předchozí úpravy účinné do 31. 7. 2010, a dospěl k závěru, že ustanovení § 6 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona, ve znění zákona č. 167/2004 Sb., bylo v rozporu s čl. 26 odst. 1 a 2 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud v uvedeném nálezu obecně konstatoval, že „*[s]myslem a účelem podmínky bezúhonnosti, omezující základní právo na podnikání, je ochrana základních práv a svobod třetích osob, jež by mohla být podnikáním provozovaným v rozporu s právem a dobrými mravy dotčena*“.
24. NSS vycházel z uvedených hledisek a vyložil podmínku *souvislost s podnikáním* jako závěr, k němuž vede úvaha správního orgánu o tom, zda skutková podstata trestného činu spáchaného úmyslně souvisí s aprobovanou činností konkrétní podnikatelské osoby. Tuto souvislost je třeba vždy patřičně odůvodnit stejně jako naplnění smyslu a účelu podmínky bezúhonnosti po zvážení proporcionality takového řešení v daném případě. (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 69/2008-50)
25. Obdobně na danou otázku nahlížel NSS v rozsudku ze dne 2. 2. 2012, č. j. 7 As 47/2011-84, a ze dne 5. 3. 2015, č. j. 9 As 229/2014-36, v němž mj. uvedl, že „*[j]e proto nutno posoudit, zda spáchaný úmyslný trestný čin [...] souvisí s podnikáním stěžovatele. Tuto úvahu je nutno učinit právě s ohledem na smysl a účel podmínky bezúhonnosti omezující základní právo podnikat.*“ ... „*[h]lediskem posuzování musí vždy být to, zda povaha trestné činnosti osoby způsobuje obavu z dotčení základních práv a svobod třetích osob při výkonu konkrétní aprobované 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.“

26. Z citovaných závěrů vyplývá, že správní orgány jsou v rámci posouzení ztráty bezúhonnosti povinny vždy posuzovat souvislost úmyslné trestné činnosti s konkrétní aprobovanou činností dotčeného podnikatele. NSS současně připustil, že existují určité trestné činy, které budou pro svou obecnou povahu souviset s jakoukoli podnikatelskou činností, ovšem i v těchto případech je třeba tuto souvislost řádně odůvodnit ve vztahu ke každé jednotlivé posuzované podnikatelské činnosti (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2019, č. j. 1 As 286/2018-26).
27. V posuzovaném případě bylo žalobci zrušeno též živnostenské oprávnění s předmětem podnikání „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“. Správní orgány byly proto povinny hodnotit rovněž souvislost trestné činnosti žalobce, tedy pomoci k zvlášť závažnému zločinu zneužití pravomoci úřední osoby a přečinu přijetí úplatku, a uvedené aprobované podnikatelské činnosti. Soud dospěl k závěru, že tuto povinnost správní orgány nenaplnily tak, aby důvody uvedené v obou správních rozhodnutích, jež zásadně tvoří celek, odpovídaly požadavkům vytyčeným shora citovanou judikaturou.
28. Soud musí předně korigovat závěr žalovaného v napadeném rozhodnutí, že je zcela irelevantní požadavek na hodnocení jednotlivých činností v rámci živnosti volné a ke zrušení tohoto živnostenského oprávnění lze dospět pouze na základě obecné úvahy, že trestného činu (bez jeho bližší specifikace) se žalobce dopustil v postavení osoby samostatně výdělečně činné, vykonávající činnost, která je dle živnostenského zákona živností. Takový přístup je zjednodušující a plně nereflektuje požadavek judikatury NSS, že i v případě trestné činnosti, jež je pro svou obecnou povahu spjata s jakoukoli podnikatelskou činností, je třeba řádné zdůvodnění souvislosti trestných činů ve vztahu ke každé z nich. Dle názoru soudu si žalovaný při vypořádání podstaty žalobcových odvolacích námitek, že trestné činnosti se dopustil pouze v souvislosti s provozováním autoškoly, nemohl vystačit jen s obecnou úvahou o podnikání žalobce jako formě výkonu hospodářské činnosti a zmínkou o hrubém narušování veřejného pořádku s tím, že trestná činnost žalobce spadá do kategorie trestných činů proti veřejnému pořádku, kterou formuloval rovněž v obecné rovině.
29. Na druhé straně je však třeba při hodnocení souvislosti žalobcovy trestné činnosti s živnostenským oprávněním s předmětem podnikání „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“ přihlídnout k tomu, že dle § 28 odst. 1 věta druhá živnostenského zákona uvedené živnostenské oprávnění k výkonu živnosti volné žalobce opravňuje k výkonu všech činností uvedených v příloze č. 4 k uvedenému zákonu (s určitými výjimkami), nikoli pouze k oborům činnosti „Pronájem a půjčování movitých věcí“ a „Služby v oblasti administrativní správy a služby organizačně hospodářské povahy“, které má ve výpisu živnostenského rejstříku. Živnostenský zákon neumožňuje zrušit pouze část živnostenského oprávnění ve smyslu jednotlivých oborů činnosti (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2023, č. j. 43 A 9/2022-31; obdobně rozsudek Krajského

soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 3. 2023, č. j. 16 A 54/2021-126), proto nelze upřít správním orgánům možnost, aby v rámci posuzování souvislosti trestné činnosti podnikatele s živností volnou hodnotily souvislost i jiných oborů činnosti, resp. obsahových náplní jednotlivých živností, s trestnými činy obecně svou povahou souvisejících s podnikáním.

30. Proto jsou relevantní úvahy živnostenského úřadu, který se o takové hodnocení pokusil a poukázal i na jiné činnosti, než které spadají do oborů činnosti „Pronájem a půjčování movitých věcí“ a „Služby v oblasti administrativní správy a služby organizačně hospodářské povahy“, jež má žalobce v živnostenském rejstříku uvedeny. Na tomto místě musí soud reagovat na dílčí námitku žalobce, že živnostenský úřad hodnotil pouze 4 obory živnosti volné, které nemá žalobce ani zapsány v živnostenském rejstříku nemá. Tato výtka není důvodná, živnostenský úřad do svých úvah zahrnul právě i obor č. 59 „Pronájem a půjčování movitých věcí“ a obor č. 70 „Služby v oblasti administrativní správy a služby organizačně hospodářské povahy“, tedy obory činností, které žalobce u ohlášení živnosti volné uvedl (§ 45 odst. 4 živnostenského zákona). Současně soud konstatuje, že možnost hodnotit vztah i jiných oborů činností spadajících do živnosti volné nelze zaměnit za povinnost správních orgánů učinit tak ve vztahu ke všem 82 oborům činností, jak naznačuje žalobce, když živnostenskému úřadu vytýká, že si v rámci svého hodnocení vybral pouze 4 obory činností a zbylých 78 vůbec nerefletoval.
31. Vlastní vysvětlení živnostenského úřadu, který souvislost trestné činnosti žalobce s živností volnou spatřoval v tom, že v jejím rámci lze vykonávat činnosti spočívající v pořádání kurzů k zdokonalování odborné způsobilosti řidičů a činnosti zahrnující manipulaci s finančními prostředky, považuje soud ve shodě s žalobcem za nedostatečné. Není zřejmé, jaký vztah má prvně zmíněná činnost s narušením zájmu v oblasti bezpečnosti silničního provozu v souvislosti se zájmem na řádném prověření odborné způsobilosti, o němž hovořil žalovaný, když pořádání takových kurzů zjevně prověření odborné způsobilosti ve smyslu příslušného zákonného předpisu nezahrnuje. Stejně tak soud považuje za nepřipadnou obecnou argumentaci žalovaného fungováním veřejného pořádku a jeho hrubým narušováním. Dle názoru soudu jde o obecné hodnocení žalobcovy trestné činnosti jako trestných činů proti veřejnému pořádku, aniž by bylo vysvětleno, jaký konkrétní zájem na ochraně práv a svobod třetích osob má být touto trestnou činností ohrožen a převáží nad právem žalobce živnostensky podnikat v rámci volné živnosti.
32. Obdobně lze konstatovat ve vztahu k argumentu manipulace s finančními prostředky. Jak žalobce správně poznamenal, už z podstaty věci je provozování jakéhokoli živnostenského podnikání založeno na manipulaci s finančními prostředky. Touto optikou by v podstatě jakákoli trestná činnost proti majetku či taková, při níž by bylo docházelo k protiprávnímu nakládání s finančními prostředky, např. i daňové delikty, mohla automaticky vést ke zrušení oprávnění k provozování živnosti s jakýmkoli předmětem podnikání. Takový přístup však jednoznačně označil Ústavní soud i NSS za neproporcionální (viz shora zejména bod 25.). Žalovaný k odvolacím námitkám nevysvětlil, jak konkrétně trestná činnost žalobce spočívající v pomoci úřední osobě za účelem výkonu svěřené pravomoci zkušebního komisaře v rozporu se zákonem upravujícím mj. získávání či znovuzískání řidičského oprávnění a zprostředkování úplatků zkušebnímu komisaři, které s tím bylo spojeno, zasahuje do živnosti volné. Žalobci lze dát za pravdu, že řada oborů činností spadajících do živnosti volné nesouvisí s nekalým provozováním autoškoly a zprostředkováním úplatků zkušebnímu komisaři. U těch s obecně formulovanými činnostmi, na něž se pokusil poukázat živnostenský úřad, nebyla tato úzká vazba na zmíněné trestné činy vysvětlena

dostatečně. Žalovaný v tomto směru odvolací argumentaci žalobce nevyvrátil. Naopak se zastavil pouze u obecné charakteristiky spáchaných trestných činů jako směřujících proti veřejnému pořádku. Jeho závěry, že žalobce se dopustil trestné činnosti jako provozovatel autoškoly při činnosti, která je s výkonem podnikatelské činnosti bezprostředně spjata, nikterak úvahy živnostenského úřadu o souvislosti trestné činnosti žalobce rovněž s živností volnou nepodporují, ba právě naopak.

33. Odkaz žalovaného na trestní rozsudek, který souvislost přečinu přijetí úplatku s podnikáním žalobce vyslovil, rovněž nelze považovat za dostatečný. Jak plyne z rozsudku NSS ze dne 5. 3. 2015, č. j. 9 As 229/2014-36, kategorie trestných činů souvisejících s předmětem podnikání je kategorií užší. Souvislost přečinu přijetí úplatku s podnikáním žalobce konstatovaná v právní větě trestního rozsudku tak sama o sobě nedává odpověď na otázku, zda trestné činy žalobce též souvisí s předmětem činnosti živnosti „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“.
34. Jestliže napadené rozhodnutí neobstojí co do řádného odůvodnění souvislosti žalobcovy trestné činnosti s uvedeným konkrétním předmětem jeho podnikatelské činnosti, tj. co do zdůvodnění jeho bezúhonnosti ve smyslu § 6 odst. 2 živnostenského zákona, nelze takové rozhodnutí považovat ani za přiměřený zásah do jeho práva podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.
35. Pro nadbytečnost se tedy soud nezabýval konkrétními výhradami, které žalobce uplatnil ve vztahu k učiněnému testu proporcionality. Soud snad jen v obecné rovině musí přitakat žalobci, že úvahy o přiměřenosti zrušení živnostenského oprávnění s předmětem činnosti „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“ v užším smyslu nelze založit výhradně na ochraně veřejného pořádku obecně či ochraně práv a svobod třetích osob před tím, aby se silničního provozu účastnily osoby, které získaly řidičské oprávnění, aniž splnily zákonné podmínky pro jeho získání, čímž mělo dojít k narušení pravidel podnikání a hospodářské soutěže. Jde jednoznačně o důvody, které lze vztáhnout k živnosti spočívající v provozování autoškoly. Soud dodává, že pokud jde o jednání po spáchání trestné činnosti, žalobce se jednotlivých okolností dovolává ve svůj prospěch až před soudem. Nelze proto správním orgánům vytýkat, že se jimi nezabývaly a z vlastní iniciativy z nich nedovodily nepřiměřenost zrušení živnostenského oprávnění.

V. Závěr a náklady řízení

36. Na základě shora uvedeného dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná, proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému.
37. Žalovaný je § 78 odst. 5 s. ř. s. v dalším řízení právním názorem krajského soudu vázán. Bude povinností správních orgánů, resp. žalovaného znovu se zabývat posouzením bezúhonnosti žalobce dle § 6 odst. 2 živnostenského zákona a řádně zdůvodnit, na základě kterých konkrétních skutečností lze vztáhnout žalobcovu trestnou činnost rovněž na aprobovanou živnost volnou. Musí přitom konkrétně vysvětlit, jak *modus operandi* trestné činnosti žalobce, který jako provozovatel autoškoly pomáhal zkušebnímu komisaři za účelem výkonu svěřené pravomoci v rozporu se zákonem a za tím účelem mu zprostředkoval úplatky, souvisí s předmětem činnosti druhého živnostenského oprávnění a v návaznosti na to posoudit přiměřenost postupu dle § 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona.

38. Ve věci soud rozhodl, aniž nařídil ústní jednání, neboť byly splněny podmínky takového postupu dle § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s.
39. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, 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.
40. Úspěch ve věci měl žalobce, soud mu proto proti žalovanému přiznal náhradu nákladů řízení. Náklady řízení nezastoupeného žalobce jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč dle příslušné položky Sazebníku soudních poplatků a hotovými náklady žalobce, jež jsou tvořeny poštovným ve výši 82 Kč vynaloženým na podání žaloby. Dožadoval-li se žalobce za sepsání žaloby náhrady nákladů řízení v paušální výši dle vyhlášky č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu, nemohl mu soud vyhovět. Soud ve správním soudnictví nemůže nezastoupenému žalobci přiznat paušální náhradu nákladů dle zmíněné vyhlášky, užití § 151 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, je vyloučeno. Nezastoupenému žalobci soud přizná pouze náhradu nákladů, jejíž výše je v řízení prokázána ve smyslu § 57 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, Sb. NSS 3344/2016).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejblíže 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.

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu