



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Veroniky Burianové a soudců Mgr. Aleše Smetanky a Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobce: D. U., narozený dne X,
bytem X,

proti
žalovanému: Krajský úřad Karlovarského kraje,
sídlem Závodní 353/88, 360 06 Karlovy Vary,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2024, č. j. KK/321/LP/24-5,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2024, č. j. KK/321/LP/24-5, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou ze dne 10. 4. 2024, doručenou Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) téhož dne, domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2024, č. j. KK/321/LP/24-5

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

(dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Sokolov, odboru právního a živnostenského úřadu (dále jen „*živnostenský úřad*“) ze dne 30. 11. 2023, č. j. MUSO/37797/2023/OPŽÚ/JAZA (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím bylo podle § 47 odst. 6 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění účinném v rozhodné době, rozhodnuto tak, že živnostenské oprávnění k provozu živnosti volné s předmětem podnikání „*Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona*“ ohlášením žalobce nevzniklo, a to z důvodu, že žalobce nesplňuje podmínku bezúhonnosti ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona.

II. Žaloba

3. Žalobce ve své žalobě označil napadené rozhodnutí za nezákonné s tím, že zasáhlo především do jeho veřejných subjektivních práv na svobodnou volbu podnikání a na zápis do živnostenského rejstříku. Žalobce navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení.
4. Žalobce nejprve namítal průtahy ve správním řízení. Upozornil, že oba správní orgány po dobu téměř jednoho roku významným způsobem limitují právo žalobce na svobodnou volbu způsobu, jakým si bude obstarávat prostředky pro své živobytí. Žalobce vnímá celkovou dobu rozhodování živnostenského úřadu a žalovaného jako enormně zdoluhavou, přestože projednávaná věc je jednoduchá, zvláště když správní orgány fakticky neprováděly žádné dokazování. Dle názoru žalobce průtahy v řízení jsou tak závažné, neodůvodněné a nevysvětlené, že dosahují intenzity znamenající zkrácení žalobce na jeho veřejných subjektivních právech.
5. Druhou námitkou byl nesprávný výklad a aplikace § 6 odst. 2 živnostenského zákona, resp. tam obsažené podmínky bezúhonnosti. Podle žalobce se jedná o hlavní předmět sporu mezi ním a orgány živnostenské správy. Žalobce je přesvědčen, že oba správní orgány chybně nepovažují žalobce pro účely živnostenského zákona za bezúhonného. Má za to, že podle příslušné právní úpravy a nálezů Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 35/08, má živnostenský úřad provést při hodnocení, zda lze žadatele zapsat do živnostenského rejstříku, dva kroky, a to (i) vyhodnotit, zda byl trestný čin spáchán v souvislosti s podnikáním nebo předmětem podnikání, a až pokud ano, tak následně (ii) provést test proporcionality. Žalobce je přesvědčen, že živnostenský úřad a žalovaný oba tyto kroky vyhodnotili nesprávně a tím zatížili napadené rozhodnutí vadou nezákonnosti. Podle žalobce příslušná právní úprava neposkytuje orgánům živnostenské správy žádný prostor pro jakékoliv správní uvážení. Ty musejí uvedené dva kroky provést a z nich pak musí jednoznačně vyplynout, zda žadatel splňuje či nesplňuje zákonné podmínky pro zápis do živnostenského rejstříku. Pokud daný žadatel podmínky splňuje, má subjektivní právo na zápis do živnostenského rejstříku, a živnostenský úřad jej musí do živnostenského rejstříku dle § 47 odst. 1 živnostenského zákona zapsat a vydat mu z něj výpis.
6. K prvému z kroků (*otázka spáchání trestného činu v souvislosti s předmětem podnikání*) žalobce předně namítal, že hodnocení žalovaného, podle kterého souvislost žalobcem spáchaného trestného činu s předmětem podnikání je dána „*v materiální podstatě prodeje drog, kterou považuje za obchodní činnost, přičemž obchodní činnost je nedílnou součástí řady živností, a to i živnosti volné, kterou účastník řízení ohlašuje*“, vybočuje ze zákonných mezí.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Takovýto excesivní výklad žalovaného by v konečném důsledku znamenal absenci bezúhonnosti pro osoby odsouzené za fakticky jakýkoliv trestný čin, což odporuje teleologickému výkladu § 6 odst. 2 živnostenského zákona. Živnostenské orgány musí posoudit samotné jádro (objektivní stránku trestného činu) a až toto jádro musí posuzovat ve vztahu k ohlašovaným živnostem. Rozhodně nelze na spáchaný trestný čin nahlížet v tom smyslu, jak jej zrovna chápe žalovaný a co pro něj daný trestný čin představuje. Podle žalobce je nutno zhodnotit smysl a účel zakotvení daného trestného činu do trestního zákoníku, což dle judikatury plyne např. z objektu daného trestného činu (viz např. bod 41 rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 11. 2018, č. j. 29 A 208/2016-44). Proto smyslem trestného činu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy, za který byl odsouzen žalobce, není postihovat provoz činnosti bez patřičného povolení (jako tomu je u např. trestného činu neoprávněného podnikání), ale primárně je určeno k ochraně zdraví uživatelů nebezpečných látek před patřičně neověřenými a netestovanými nebezpečnými látkami. Žalobce má proto za zřejmé, že trestný čin, za nějž byl odsouzen žalobce, nemá žádnou souvislost s obchodní činností (tzv. nákup a prodej), neboť k ochranně obchodní činnosti není tento trestný čin vůbec určený. Žalobce nežadá o žádný okruh či obor podnikání, který by i vzdáleně mohl souviset s uvedenou oblastí ochrany (např. výroba a úprava kvasného lihu, podnikání v oblasti nakládání s nebezpečnými odpady, výroba nebezpečných chemických látek a nebezpečných chemických směsí atd.).

7. Žalobce rovněž nesouhlasí s názorem žalovaného, že prodej drog lze považovat za obchodní činnost. Poukazuje na § 420 občanského zákoníku definující osobu podnikatele a z něj dovozuje, že nedovolený prodej omamných a psychotropních látek (k němuž v jeho případě ani nedošlo) nemůže být podřazován pod pojem podnikání, neboť to zcela odporuje logice vykonávání standardní obchodní činnosti. Má za to, že absentuje znak soustavnosti, neboť se měl dopustit pouze jednorázového excesu, za který byl odsouzen. Žalobce byl odsouzen za jednání spočívající v tom, že neoprávněně vyvezl omamnou nebo psychotropní látku v množství větším než malém. Podle žalobce z popisovaného jednání není možné dovodit jakoukoliv souvislost a provázanost mezi tímto jednáním a předmětem ohlašované živnosti.
8. Žalobce k prvnímu kroku uzavřel, že dle jeho přesvědčení se trestného činu, za který byl odsouzen, nedopustil v souvislosti s ohlašovaným oborem živnosti a není tedy u něj dána překážka k výkonu ohlašovaného živnostenského podnikání.
9. Ke druhému z kroků (*test proportionality*) žalobce namítal, že žalovaný ani tuto druhou nutnou podmínku pro odepření zápisu žalobce do živnostenského rejstříku nevyhodnotil v souladu se zákonem a judikaturou Ústavního soudu. S odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17, žalobce konstatoval, že test proporcionality zahrnuje tři kritéria posouzení, a to (i) kritérium vhodnosti, (ii) kritérium nezbytnosti a (iii) kritérium přiměřenosti. Ohledně kritéria vhodnosti žalobce nemá vůči postupu živnostenského úřadu námitek, neboť zamítnutí zápisu žalobce do živnostenského rejstříku může skutečně naplnit cíl ochrany podnikatelského prostředí či ochranu spotřebitelů. Naproti tomu žalobce nesouhlasí s posouzením nezbytnosti a přiměřenosti provedeným správními orgány, neboť nezapsání žalobce do živnostenského rejstříku pro něj představuje nepoměrně větší újmu, než která může vzniknout veřejnému zájmu.
10. Ve vztahu ke kritériu nezbytnosti žalobce nejprve označil zamezení vzniku živnostenského oprávnění za nástroj *ultima ratio*, který živnostenský úřad může použít

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

pouze tehdy, pokud přezkoumatelným způsobem vysvětlí, proč nejsou mírnější prostředky dané mu zákonem k dispozici dostatečné k ochraně veřejného zájmu. Takové odůvodnění však podle žalobce rozhodnutí živnostenského úřadu a žalovaného neobsahují. Za alternativní a méně invazivní prostředky ochrany veřejného zájmu, které mají živnostenské orgány k dispozici, žalobce označuje výkon správního dozoru nad budoucí živnostenskou činností žalobce ve smyslu § 60a a násl. živnostenského zákona. Pokud by živnostenský úřad v rámci tohoto dozoru seznal, že se žalobce dopouští protiprávního jednání, byl by oprávněn aplikovat nápravná opatření (viz např. § 60d živnostenského zákona). Navíc živnostenský úřad může kooperovat i s dalšími správními orgány a ty případně vyzvat k výkonu správního dozoru nad žalobcovou činností. Správní orgány podle žalobce rovnou užily na žalobce ten nejtvrďší prostředek, který živnostenský zákon umožňuje. Dále žalobce namítal, že se oba správní orgány měly soustředit na vyhodnocení možných prostředků toliko z hlediska potencionální ochrany živnostenského podnikání a ochrany spotřebitelů, proto žalobci není jasné, proč žalovaný uvažuje o jeho roli v odhalování a předcházení trestné činnosti.

11. Žalobce má rovněž za to, že oba živnostenské orgány selhaly i v posouzení kroku přiměřenosti, ve kterém se musí zkoumat, zda trestněprávní jednání žalobce bylo natolik závažné, aby bylo vhodné a žádoucí omezit jeho ústavně garantované právo, tj. neumožnit mu svobodně vykonávat jím ohlašovanou živnostenskou činnost, ve jménu ochrany veřejného zájmu. Oba správní orgány se totiž zaměřily toliko na hodnocení spáchané trestné činnosti žalobce, což je pohled nezákonně zjednodušující. Podle žalobce provedení testu proporcionality má dle judikatury Ústavního soudu představovat hlubší úvahu o adekvátnosti přijatého opatření než prosté zhodnocení, zda žalobce byl či nebyl v minulosti odsouzen. Ovšem správní orgány nevzaly v potaz, že žalobci byl uložen trest na samé spodní hranici trestní sazby, a rovněž nezohlednily celou řadu polehčujících okolností, jejichž výčet žalobce provedl v bodě 60 žaloby. Žalobce má za zjevné, že (i) byl odsouzen za jednání, které vůbec nebylo podnikáním a nemělo žádnou souvislost s podnikatelskou či jinak výdělečnou činností, (ii) byl odsouzen za jednání, které nemělo ani souvislost s předmětem podnikání, který ohlašoval, (iii) trestní jednání žalobce bylo jeho jednorázovým excesem, (iv) trestným činem žalobce nevznikla nikomu újma, žalobce nikoho neohrozil, žalobce se na nikom neobohatil a žalobce nikoho neuvedl v omyl, (v) od okamžiku odsouzení vede žalobce naprosto řádný život a (vi) od okamžiku výkonu trestu uplynulo již více než 5 let. Žalobce upozornil, negativa spojená se znemožněním obstarávání jeho obživy výkonem živnostenské činnosti jsou pro něj velmi závažná, naproti tomu pozitiva spojená se znemožněním jeho účasti v živnostenském podnikání pro veřejný zájem a veřejné blaho jsou velmi malá.
12. Žalobce rovněž namítal, že oba živnostenské orgány po dobu téměř jednoho roku probíhajícího správního řízení neobstaraly vyjma odsuzujícího rozsudku a usnesení Nejvyššího soudu o uznání trestu ani jeden důkaz, který by alespoň náznakem svědčil pro závěr, že žalobce představuje tak závažnou hrozbu pro společnost a její blaho, že je třeba jej zcela eliminovat z živnostenského prostředí. Podle žalobce oba správní orgány nepřinesly ani žádné argumenty, které by podporovaly jejich závěr v tom smyslu, že žalobce je evidentně stále tak velkou hrozbou pro živnostenské prostředí. Přitom živnostenské orgány v tomto ohledu tíží důkazní břemeno, kterému nedostály.
13. Žalobce k této části žalobních námitek uzavřel, že živnostenský úřad neprovedl test proporcionality správně a žalovaný tento nesprávný postup posvětil, tudíž předmětná

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

rozhodnutí živnostenských orgánů zasahují do ústavně zaručeného práva žalobce na podnikání nepřiměřeným způsobem.

14. Jako třetí žalobní námitku žalobce uplatnil porušení zásady legitimního očekávání plynoucí z § 2 odst. 4 správního řádu. Podstatou této námitky je skutečnost, že žalobce byl dne 1. 9. 2022 zapsán jako jednatel obchodní společnosti IGREMA, spol. s r. o. (dále jen „IGREMA“), přičemž dle § 46 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb. platí, že *osoba, která je členem orgánu a je do funkce volena, jmenována či jinak povolávána, musí být také bezúhonná podle zákona o živnostenském podnikání a nesmí u ní existovat překážka provozování živnosti*. Žalobce tedy byl příslušným orgánem provádějící zápis do obchodního rejstříku prověřován ze stejných hledisek, jako činil žalovaný, přičemž výsledkem tohoto prověřování byl závěr o žalobcově bezúhonnosti ve smyslu živnostenského zákona, tedy závěr přesně opačný, než ke kterému došel živnostenský úřad a žalovaný. Žalobce má za to, že oba živnostenské orgány byly povinny dřívejší rozhodnutí rejstříkového orgánu vyhodnotit a přezkoumatelně vysvětlit, proč se s odůvodněním rejstříkového orgánu a s jeho nosnými závěry neztotožnily. Z obsahu správního spisu plyne, že žalovaný se o rozhodnutí rejstříkového orgánu vůbec nezajímal. V tom žalobce spatřoval další vadu postupu orgánu živnostenské správy spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu.
15. V rámci čtvrté žalobní námitky žalobce namítal zásadní vadu řízení a poté i nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, které spatřoval v tom, že žalovaný (a předtím živnostenský úřad) nijak nereflektovali dobu od spáchání trestného činu žalobcem. Žalobce namítal, že mu byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v délce 2 let a 6 měsíců a že uložený trest vykonal dnem 31. 10. 2018. V době vydání napadeného rozhodnutí tak od okamžiku vykonání trestu uplynulo více než 5 let. Po celou tuto dobu žalobce vedl naprosto řádný život, plnil veškeré své zákonné povinnosti, nespáchal žádný protiprávní čin či přestupek, natož pak trestný čin. Tato skutečnost podle žalobce rovněž svědčí o tom, že žalobce není potenciální hrozbou pro veřejný pořádek a podnikatelské prostředí. Žalobce poukázal na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 2. 2023, č. j. 63 A 28/2022-35, z něhož dovozuje závěr, že v rámci posuzování testu proporcionality je nutno zohlednit i dobu, která uplynula od žalobcova odsouzení, resp. v žalobcově případě dokonce již od výkonu uloženého trestu. Podle žalobce živnostenský úřad rezignoval na svou roli obstatat dostatek podkladů pro vydání rozhodnutí ve věci samé (a žalovaný tento jeho postup aproboval), což představuje zásadní vadu řízení způsobující nezákonnost napadeného rozhodnutí.
16. Pátou žalobní námitku žalobce označil jako „*nepřezkoumatelnost a stigmatizaci žalobce*“. Žalobce tím reagoval na str. 6 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný zmínil riziko možného zneužití živnostenského oprávnění k opakování trestné činnosti. Podle žalobce žalovaný neprokázal, že existují jakékoliv indicie o tom, že by se žalobce mohl dopustit jakéhokoliv protiprávního jednání v budoucnu. Žalovaný tak staví své závěry toliko na spekulacích a domněnkách, které nemají žádnou oporu ve správním spise. Z napadeného ani prvostupňového rozhodnutí není jakkoliv zřejmé, z čeho žalovaný toto riziko opakování trestné činnosti žalobcem shledal. Žalobce opakovaně citoval z rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 63 A 28/2022-35, v němž se uvádí, že se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vymezil vůči stigmatizujícímu výkladu bezúhonnosti podnikatele. Žalobce argumentoval i rozsudky jiných krajských soudů. Podle žalobce žalovaný odůvodňuje napadené rozhodnutí protimluvně, když jednou tvrdí,

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

že budoucí riziko páčání činnosti nezohledňuje, aby vzápětí toto riziko do svého rozhodování promítnul.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobce

17. Žalovaný ve svém vyjádření doručeném soudu dne 9. 5. 2024 navrhl žalobu zamítnout, přičemž k jednotlivým žalobním námitkám se vyjádřil následovně.
18. K namítaným průtahům ve správním řízení žalovaný uvedl, že výklad zákona předkládaný žalobcem je odlišný od výkladu zastávaného správními orgány, a proto se žalovaný musel podrobně zabývat všemi námitkami žalobce a tyto náležitě vypořádat. Přesto všechna rozhodnutí byla dle přesvědčení žalovaného vydána v zákonné lhůtě dle § 71 odst. 3 správního řádu. Námitku průtahů v řízení žalovaný odmítl jako nedůvodnou.
19. K druhému okruhu žalobních námitek žalovaný nejprve předeslal, že živnostenský úřad musí uvážit způsobilost ohlašovatele k získání živnostenského oprávnění, byť je již zapsán coby jednatel právnické osoby. To také učinil, jak vyplývá z prvostupňového rozhodnutí. Dále pak žalovaný připustil, že rozsah živnosti volné co do činností, které lze v rámci této svým způsobem „zbytkové“ živnosti provozovat, je skutečně široký, ovšem nelze říci, že by v rámci této živnosti nemohl podnikat nikdo se záznamem v rejstříku trestů. Samozřejmě existuje množství jiných živností, než je živnost volná, na které by odsouzení žalobce nemělo vliv. Podle žalovaného smyslem podmínky bezúhonnosti je ochrana subjektivních práv jiných osob či společnosti jako celku před páčáním trestné činnosti. Žalobce zcela opomíjí škodlivost jednání v souvislosti omamnými látkami, kterým je obchod s nimi. Žalobce byl odsouzen za nedovolený dovoz omamných prostředků v jednočinném souběhu s trestným činem úmyslného nedovoleného obchodování s omamnými prostředky. Žalovaný má za to, že obchodování (nákup a prodej) je běžně realizován i mimo režim podnikání. V případě posuzování způsobilosti v rámci ohlašování nové živnosti se hledá souvislost trestního jednání ohlašovatele s předmětem podnikání, které je ohlašováno. V takovém případě nelze z podstaty věci pojem obchodování chápat v úzkém smyslu jako obchodování při podnikatelské činnosti. Žalovaný tedy nevidí překážku ve vzniku živnostenského oprávnění žalobce v tom, že by byl odsouzen pro úmyslný trestný čin spáchaný v souvislosti s jeho podnikáním, ale v souvislosti s předmětem podnikání, které ohlašuje. Žalobce své trestné jednání vidí v pouhém převozu omamné látky do zahraničí a účelově opomíjí, že to učinil za účelem dalšího prodeje. Při posuzování bezúhonnosti při ohlašování živnosti osoby, která dosud podnikatelem není, se neposuzuje souvislost spáchané trestné činnosti s podnikáním. Zároveň také nelze smysl podmínky bezúhonnosti podle živnostenského zákona chápat pouze jako ochranu obchodních vztahů, nýbrž šířeji.
20. Ohledně námitek žalobce týkajících se testu proporcionality se žalovaný nejprve vyjádřil ke kritériu nezbytnosti. K navrhovanému „*zvýšenému osobnímu dozoru formou živnostenské kontroly*“ žalovaný, vedle kapacitních limitů živnostenských úřadů, oponuje, že takovýto zacílený dohled správního orgánu by vykazoval znaky úřední šikany. Rovněž ověření trestní bezúhonnosti žalobce živnostenskou kontrolou u právnické osoby, kde vykonává funkci statutárního orgánu, je podle žalovaného nemyslitelné, neboť plánování a provedení živnostenské kontroly s takovýmto zadáním nemůže být považováno za legitimní postup orgánu veřejné správy. Především pak živnostenská kontrola může být vykonávána pouze v rozsahu zákonného zmocnění (§ 60a živnostenského zákona), tedy v rozsahu dodržování podmínek stanovených živnostenským zákonem a rozhodnutí o

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

udělení koncese, případně podle zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, vždy však se vztahem k živnostenskému podnikání. Dohled v trestněprávní rovině je mimo rámec živnostenské kontroly a po živnostenských úřadech nelze ani požadovat, aby zastaly funkci orgánů činných v trestním řízení. Žalovaný dodal, že kontrolní pravomoc živnostenských úřadů, ani samotná zákonná sankce dle živnostenského zákona, není nijak silná. Nejsilnějším nástrojem živnostenského úřadu je rozhodování o živnostenském oprávnění. Živnostenský úřad tedy není primárně kontrolním orgánem, ale je jediným orgánem, který rozhoduje o právu podnikat podle živnostenského zákona a musí tedy primárně dbát na splnění zvláštních i všeobecných podmínek provozování živnosti. Tím jsou chráněny zájmy třetích osob i společnosti před následky podnikání osoby, která by negativními vlivy svého podnikání tyto zájmy mohla ohrozit, nikoliv jen ve smyslu ochrany dodržování živnostenského zákona, jak žalobce předesílá.

21. Ke kritériu přiměřenosti žalovaný nejprve poukázal na to, že žalobce vykresluje svou osobu jako řádnou, alespoň od doby vykonání trestu, což živnostenský úřad může ověřit pouze z výpisu z trestního rejstříku. Žalovaný se neztotožnil s jakoukoliv bagatelizací spáchaného trestného činu a upozornil, že musí vycházet z výpisu z trestního rejstříku žalobce a rozhodnutí trestního soudu. Nepodmíněné odsouzení žalobce na dva a půl roku nelze považovat za velmi mírný trest. Předmětný trestný čin má souvislost s předmětem podnikání, který žalobce ohlašuje, a jeho společenská nebezpečnost je považována za velmi vysokou. Naproti tomu omezení žalobce v obstarávání obživy jen do té míry, že je mu znemožněno pouze podnikání podle živnostenského zákona v živnosti volné do doby zahlazení jeho odsouzení není zásahem do jeho práv nepřiměřeným, byť mu to tak subjektivně může připadat. Nebylo tedy shledáno, že by zájem žalobce na podnikání v živnosti volné převážil nad zájmem na ochraně společnosti a třetích osob vzhledem k závažnosti žalobcem spáchaného trestného činu. V tomto smyslu se oba správní orgány ve svých rozhodnutích vypořádaly s otázkou přiměřenosti postupu ve správním řízení.
22. Ke třetí žalobní námitce žalovaný považoval za potřebné poznamenat, že soud není orgánem výkonné moci a jeho rozhodování nelze považovat za rozhodování správního orgánu podle správního řádu. Navíc založení právnické osoby je akt soukromoprávní, vznik živnostenského oprávnění akt veřejnoprávní. Živnostenský zákon pak především neumožňuje živnostenskému úřadu zhojit překážku provozování živnosti žalovaným spočívající ve ztrátě jeho bezúhonnosti na základě rozhodnutí rejstříkového soudu o zápisu jeho osoby do funkce statutárního orgánu obchodní společnosti.
23. Ke čtvrté žalobní námitce žalovaný uvedl, že nemá žádné nástroje pro prověření napravení žalobce, k tomu je příslušný pouze soud. Navíc s ohledem na to, že žalobcem vykonaný trest mohl být zahlazen po pěti letech a k tomuto zahlazení dosud nedošlo, nelze usuzovat jinak, než že soud usoudil, že žalovaný se dosud neosvědčil. Žalovaný souhlasí, že běh času má svou důležitost při posuzování bezúhonnosti a žalobce skutečně neztrácí svou bezúhonnost navždy. Takto je podle žalovaného nutné interpretovat i závěry z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 8. 2022, č.j. 64 A 85/2021-36. Podle žalovaného nelze vyžadovat, aby živnostenský úřad, který je orgánem obecního úřadu, nahradil činnost soudu a zkoumal chování žalobce, který má záznam v rejstříku trestů, jelikož pro to nedisponuje zákonným zmocněním. V takovém případě by se musel spolehnout pouze na tvrzení ohlašovatele či žadatele o živnostenské oprávnění a zkoumání zákonné podmínky bezúhonnosti správním orgánem by do značné míry pozbylo smyslu. Konečně by pak popřel samotný smysl rejstříku trestů, jehož jedním z účelů je prokazování bezúhonnosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

24. A konečně žalovaný odmítl jako nedůvodné i námitky o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a stigmatizaci žalobce. Podle žalovaného smyslem podmínky bezúhonnosti je ochrana subjektivních práv třetích osob či společnosti jako celku při budoucím podnikání ohlašovatele před následky předmětné trestné činnosti, kterou tato práva byla nebo mohla být poškozena. Má za to, že v odůvodnění svého rozhodnutí bez jakékoliv stigmatizace žalobce vztáhl nebezpečí opakování trestné činnosti k pravomocnému odsouzení žalobce, skutkové podstatě spáchaného trestného činu a předmětu podnikání živnosti, kterou žalobce ohlašuje. Pokud má živnostenský úřad dostát své povinnosti při posuzování bezúhonnosti, nemůže pominout, že žalobce byl odsouzen za trestný čin, jehož skutková podstata přímo souvisí s prodejem drog, a nákup a prodej je nedílnou součástí řady živností, včetně několika oborů činnosti živnosti volné, které žalobce ohlašuje. Zároveň správní orgány neshledaly důvody, pro které by bylo možné považovat osobu žalobce za bezúhonnou podle živnostenského zákona.
25. Žalobce k vyjádření žalovaného předložil dne 5. 1. 2025 repliku, ve které setrval na svých žalobních námitkách, přičemž považoval za potřebné se vyjádřit jen k některým dílčím argumentům. Předně trval na tom, že jednoznačně prokázal svou argumentaci o průtazích v předmětném správním řízení. Rovněž trval na námitce, že žalovaný vykládá podmínku bezúhonnosti příliš extenzivně. V dané souvislosti odkázal na závěry z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 9. 2024, č. j. 57 A 28/2024-163. Dále žalobce upozornil, že žalovaný nepřiblížil, jak přesně by měl zápis v živnostenském rejstříku eventuálně usnadnit jakémukoli podnikatelskému subjektu výkon nelegální činnosti, a setrval na tom, že žádné riziko porušení či zasažení do práv třetích osob ze strany žalobce nebylo správními orgány prokázáno. K argumentu žalovaného, že u žalobce dosud nedošlo k zahlázení odsouzení, žalobce uvedl, že řízení o zahlázení je návrhovým řízením (srov. § 363 trestního řádu) a že doposud žádná oprávněná osoba návrh na provedené zahlázení odsouzení žalobce nepodala. Žalobce upřesnil, že po žalovaném nepožaduje, aby posoudil podmínky zahlázení odsouzení, ale žalovanému vytýká, že tento nereflektoval dobu, která uplynula od spáchání trestné činnosti a odsouzení žalobce. Přitom dle žalobcem citované judikatury je takovou dobu živnostenský orgán povinen bezpodmínečně zohlednit v provedeném testu proporcionality.

IV.

Průběh řízení

26. Soud konstatuje, že žaloba směřující proti napadenému rozhodnutí byla podána včas, neboť zákonná lhůta dvou měsíců byla dodržena. Napadené rozhodnutí totiž bylo žalobci (resp. jeho dřívějšímu zástupci) doručeno dne 10. 2. 2024 a předmětná žaloba byla soudu doručena dne 10. 4. 2024 (tedy poslední den zákonné lhůty pro podání žaloby). Soud dále konstatuje, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou (žalobce byl adresátem napadeného rozhodnutí), proti žalovanému, který je pasivně legitimován (jako odvolací orgán, který vydal napadené rozhodnutí), po vyčerpání řádných opravných prostředků (žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, o němž žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím, proti kterému již nebylo odvolání přípustné) a obsahuje všechny požadované formální náležitosti. Soud proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání žaloby.
27. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání ve smyslu § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť

oba účastníci s takovým postupem výslovně souhlasili (žalobce již ve své žalobě, žalovaný ve vyjádření ze dne 9. 5. 2024).

V.

Posouzení věci soudem

28. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. soud vycházel při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a svůj přezkum učinil v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě. Soud rovněž přezkoumal napadené rozhodnutí z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti, tj. vad ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s. a dále vad, které by bránily přezkoumání napadeného rozhodnutí v rozsahu řádně a včas uplatněných žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS).
29. Poté, co soud v projednávané věci přezkoumal napadené rozhodnutí a předmětný správní spis, dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná**.
30. Vzhledem k tomu, že správní spis, ve spojení s nespornými tvrzeními účastníků řízení, poskytoval dostatečný podklad pro posouzení žalobních námitek a pro rozhodnutí předmětné věci, soud neprováděl žádné dokazování. Ostatně účastníci řízení ani žádné důkazní návrhy, které by šly nad rámec správního spisu, neučinili.
31. V projednávané věci bylo podstatou sporu právní posouzení, zda žalobce v době rozhodování správních orgánů skutečně nesplňoval podmínku bezúhonnosti ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona, což bylo důvodem, pro který živnostenský úřad rozhodl podle § 47 odst. 6 živnostenského zákona, že živnostenské oprávnění k provozu živnosti volné s předmětem podnikání „*Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona*“ ohlášením žalobce nevzniklo, přičemž žalovaný takové rozhodnutí následně aproboval.
32. Podle § 47 odst. 1 živnostenského zákona *splnil-li ohlašovatel všechny podmínky stanovené zákonem, provede živnostenský úřad zápis do živnostenského rejstříku do 5 pracovních dnů ode dne doručení ohlášení a vydá podnikateli výpis.*
33. Podle § 47 odst. 6 živnostenského zákona mimo jiné platí, že *nesplňuje-li ohlašovatel podmínky stanovené tímto zákonem, živnostenský úřad zahájí řízení a rozhodne o tom, že živnostenské oprávnění ohlášením nevzniklo.*
34. Podle § 6 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona je jednou ze *všeobecných podmínek provozování živnosti fyzickými osobami, pokud tento zákon nestanoví jinak, bezúhonnost.*
35. Podle § 6 odst. 2 živnostenského zákona *za bezúhonnou se pro účely tohoto zákona nepovažuje osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně, jestliže byl tento trestný čin spáchan v souvislosti s podnikáním, anebo s předmětem podnikání, o který žádá nebo který ohlašuje, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena.*
36. Z právě citovaných ustanovení živnostenského zákona vyplývají následující podmínky, při jejichž kumulativním splnění není ohlašovatel živnosti bezúhonným, a tudíž nesplňuje jednu ze všeobecných podmínek provozování živnosti: (i) pravomocné odsouzení za úmyslný trestný čin, (ii) souvislost trestného činu s podnikáním či předmětem podnikání, a (iii) na ohlašovatele se nehledí jako by odsouzen nebyl.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

37. Výkladem pojmu bezúhonnost, resp. naplněním podmínek, kdy podnikatel (resp. ohlašovatel živnosti) není bezúhonným ve smyslu § 6 odst. 2 živnostenského zákona, se již opakovaně zabývala judikatura správních soudů. Pro účely nyní projednávané věci soud považuje za potřebné zmínit následující judikaturní závěry.
38. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 3. 2023, č. j. 3 As 230/2022-28, upozornil, že „[...] po derogačním zásahu Ústavního soudu (nález ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 35/08) a na něj navazující novele zákona o živnostenském podnikání prostřednictvím zákona č. 155/2010 Sb., je bezúhonnost podle § 6 odst. 2 živnostenského zákona koncipována o poznání úžeji, než bezúhonnost podle obecných předpisů práva trestního [...]“; dále že: „Výkladem kategorie bezúhonnosti pro účely živnostenského zákona se opakovaně zabývala judikatura NSS – srov. rozsudek ze dne 5. 3. 2015, č. j. 9 As 229/2014-36, jež reflektuje náleze Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 35/08; stejně jako rozsudky ze dne 2. 2. 2012, č. j. 7 As 47/2011-84; a ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 69/2008-50“; a rovněž že: „Bylo to především v rozsudku ze dne 5. 3. 2015, č. j. 9 As 229/2014-36, kde NSS zrekapituloval, že (i) smyslem 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‘ (bod 31); (ii) výklad § 6 odst. 2 živnostenského zákona je třeba provést se zřetelem na smysl a účel podmínky bezúhonnosti. Souvislost skutkové podstaty (respektive trestného činu) s podnikáním je tedy nutné vykládat s ohledem na aprobovanou činnost konkrétní podnikatelské osoby a tuto souvislost řádně zdůvodnit‘ (bod 32). Veden touto logikou pak NSS v citované věci odmítl přístup správních orgánů, které s obecným odkazem na skutečnost, že trestný čin podvodu a trestný čin zkrreslování údajů o stavu hospodaření a jmění, za které byla žalobkyně v dané věci odsouzena, se týkal ‚majetku‘, by měl znamenat, že žalobkyně přestala být automaticky bezúhonná pro provozování jakékoli činnosti s majetkem související, včetně činnosti účetních poradců a vedení účetnictví, které se týká rovněž majetku. NSS vyžadoval konkrétní posouzení ze strany správních orgánů s tím, že hlediskem 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‘ (bod 35)“ (srov. body [14] až [16] cit. rozsudku; všechna podržení v citacích uvedených v tomto rozsudku byla doplněna – pozn. soudu).
39. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 3. 2025, č. j. 5 As 248/2024-30, bod [17], konstatoval v návaznosti na již zmíněný náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/08, 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 podnikání musí být podrobeny testu proporcionality metodologicky sestávajícího se ze tří kroků (testu vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti v užším slova smyslu)“.
40. V nyní projednávané věci nebylo sporu o splnění prvé a třetí z výše uvedených zákonných podmínek, kdy ohlašovatele nelze považovat ze bezúhonného ve smyslu § 6 odst. 2 živnostenského zákona, tedy že (i) žalobce byl odsouzen za úmyslný trestný čin a že (ii) se na žalobce v době vydání napadeného rozhodnutí nehledělo, jako by nebyl odsouzen. Žalobce totiž ani ve správním řízení, ani ve svých podáních učiněných v předmětném soudním řízení nezpochybňoval, že byl rozsudkem Okresního soudu v Hofu (Spolková republika Německo) ze dne 24. 10. 2016, sp. zn. 7 Ls 33 Js 5551/16 (dále jen „odsuzující rozsudek“) uznán vinným ze spáchání úmyslného trestného činu nedovoleného dovozu

omamných prostředků v množství větším než malém spáchaným v jednočinném souběhu s trestným činem úmyslného nedovoleného obchodování s omamnými prostředky v množství větším než malém a že za to byl pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání 2 let a 6 měsíců. Na uvedené odsouzení se pak dle usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 31. 08. 2021, sp. zn. 11 Tcu 55/2021 (dále jen „*usnesení NS ČR*“), hledí jako na odsouzení soudem České republiky (srov. bod 4 žaloby a str. 2 prvostupňového rozhodnutí, resp. str. 1 a 3 napadeného rozhodnutí). Uvedené odsouzení žalobce pak nebylo ke dni rozhodnutí žalovaného zahlazeno (srov. str. 7 napadeného rozhodnutí, str. 4 vyjádření žalovaného k žalobě a bod 19 repliky žalobce). Navíc uvedené skutečnosti vyplývají z výpisu z evidence rejstříku trestů pořízeného na žádost živnostenského úřadu dne 14. 11. 2023, který je obsažen v soudu předloženém správním spisu.

41. Naopak sporné bylo naplnění druhé zákonné podmínky, tedy zda trestný čin, za který byl žalobce odsouzen, souvisí s předmětem podnikání, který žalobce ohlašoval, a dále zda správní orgány řádně provedly test proporcionality, v rámci kterého měly vážit omezení žalobcova práva na podnikání, na straně jedné, a ochranu základních práv a svobod třetích osob, jež by mohla být dotčena žalobcovým podnikáním, pokud by jej provozoval v rozporu s právem a dobrými mravy, na straně druhé, jak tento požadavek dovodila výše citovaná judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.
42. Soud se nejprve zabýval první spornou otázkou, tedy zda trestný čin, za který byl žalobce odsouzen, souvisí s ohlašovaným předmětem podnikání (živností). Soud ze správního spisu zjistil následující skutečnosti relevantní pro posouzení této prvé sporné otázky.
43. Dne 11. 4. 2023 žalobce ohlásil volnou živnost „*výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách č. 1 až 3 živnostenského zákona*“. Jelikož živnostenský úřad z výpisu z rejstříku trestů zjistil, že žalobce byl odsouzen za úmyslný trestný čin, oznámil dne 18. 4. 2023 zahájení řízení podle § 47 odst. 6 živnostenského zákona o tom, že ohlašovatel nesplňuje podmínky pro vznik živnostenského oprávnění.
44. Živnostenský úřad učinil z odsuzujícího rozsudku skutkové zjištění, že žalobce se trestného činu, za který byl odsouzen, dopustil tím, že dne 3. 5. 2016 dovezl v cestovní tašce ve vlaku jedoucím přes hraniční přechod Schirnding z České republiky (dále jen „ČR“) do Spolkové republiky Německo (dále jen „SRN“) 867 gramů marihuany, kterou chtěl následně prodat v Badenu ve Švýcarsku neznámé osobě. Z usnesení NS ČR živnostenský úřad zjistil, že odsouzení žalobce se týká skutku, který vykazuje znaky trestného činu i podle právních předpisů ČR [konkrétně trestného činu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy podle § 283 odst. 1, odst. 2 písm. c) trestního zákoníku], dále že společenská škodlivost trestné činnosti žalobce je, i přes jeho dosavadní trestní zchovalost, zvyšována zejména celkovým množstvím návykové látky, se kterou za účelem vlastního obohacení nakládal, jakož i vyšší mírou její koncentrace, resp. kvality. Pokud jde o žalobci uložený trest, pak lze konstatovat, že žalobci byla za předmětné protiprávní jednání uložena sankce odpovídající právnímu řádu ČR, konkrétně citelnější nepodmíněný trest odnětí svobody. Z uvedených důvodů měl Nejvyšší soud ČR za splnění zákonné podmínky dle § 4a odst. 3 zákona č. 269/1994 Sb., o rejstříku trestů (ve znění účinném do 30. 6. 2024 – pozn. soudu) pro to, aby se na odsouzení žalobce soudem v SRN hledělo jako na odsouzení soudem v ČR (viz str. 2 a 3 prvostupňového rozhodnutí).

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

45. Na základě popsaných zjištění živnostenský úřad rozhodl tak, že živnostenské oprávnění žalobci jeho ohlášením nevzniklo. Pro úplnost soud uvádí, že živnostenský úřad v daném správním řízení rozhodoval opakovaně, neboť jeho prvá dvě rozhodnutí (ze dne 15. 5. 2023 a ze dne 13. 9. 2023) byla žalovaným v odvolacím řízení zrušena pro chybný výrok rozhodnutí a pro nepřezkoumatelnost (zejména v otázce posouzení věci v rámci testu proporcionality). V pořadí třetí rozhodnutí živnostenského úřadu (ze dne 30. 11. 2023) již žalovaný shledal přezkoumatelným i zákonným.
46. Žalovaný ve shodě s živnostenským úřadem uzavřel, že v posuzovaném případě je dána souvislost žalobcem spáchaného trestného činu s předmětem ohlašovaného podnikání. Uvedenou souvislost oba správní orgány shledaly „*v materiální podstatě prodeje drog, kter[ý] považuje za obchodní činnost, přičemž obchodní činnost je nedílnou součástí řady živností, a to i živnosti volné, kterou účastník řízení ohlašuje.*“ Podle žalovaného „*prodej drog je nutné považovat za obchodní činnost, ač nezákonnou*“. Žalovaný přitom poukázal na obory činnosti volné č. 48 („*Velkoobchod a maloobchod*“) a č. 49 („*Zastavárenská činnost a maloobchod s použitým zbožím*“), které si „*bez spojení s nákupem a prodejem, tedy obchodováním, nedokáže dost dobře představit*“, a dále že v odsuzujícím rozsudku je uvedeno, že žalobce dovezl omamné prostředky s tím, že je chtěl dále prodat, tedy provozoval obchodní činnost, ač k ní neměl povolení, na vlastní odpovědnost a za účelem dosažení zisku. Dle žalovaného podmínka bezúhonnosti není omezena jen na ochranu hospodářských a ekonomických zájmů, přičemž je zřejmé, že trestním konáním žalobce byl narušen objekt chránící zájem na ochraně společnosti před negativními dopady zakázaných omamných prostředků, konkrétně před jejich šířením a obchodováním s nimi (srov. str. 3 a 4 napadeného rozhodnutí, resp. str. 6 prvostupňového rozhodnutí). K námitkám žalobce, že živnostenský úřad staví své závěry toliko na spekulacích a domněnkách, které nemají žádnou oporu ve správním spise, resp. že odsuzující rozsudek a usnesení NS ČR nemají žádnou vypovídací hodnotu ohledně budoucího jednání žalobce, žalovaný uvedl, že dřívější trestní jednání žalobce staví do ohrožení chráněné zájmy společnosti, přičemž již v samotné podmínce bezúhonnosti je obsažen předpoklad možného společensky nebezpečného jednání, a proto po živnostenském úřadu nejsou vyžadovány důkazy o možném budoucím jednání ohlašovatele živnosti (srov. str. 5 napadeného rozhodnutí). V závěru napadeného rozhodnutí žalovaný na str. 7 shrnul, že „*trestná činnost spáchaná podnikatelem spočívající v nedovoleném dovozu zakázaných omamných prostředků do Spolkové republiky Německo za účelem jejich dalšího prodeje (viz rozhodnutí Okresního soudu v Hofu) má úzkou souvislost s předmětem podnikání, který účastník řízení ohlašuje, tedy volnou živnost, v rámci které nejde vyloučit činnosti spočívající v nákupu a prodeji*“.
47. Soud nesdílí přesvědčení žalovaného o tom, že by byla ve správním řízení prokázána a orgány živnostenské správy dostatečně odůvodněna existence souvislosti trestné činnosti žalobce, za kterou byl odsouzen, s předmětem podnikání u živnosti, kterou žalobce ohlašoval.
48. Soud předesílá, že v žádném případě nezlehčuje závažnost drogové trestné činnosti a její společenskou nebezpečnost a rovněž že nemíní jakkoli bagatelizovat protiprávní jednání žalobce, kterého se žalobce prokazatelně a nesporně dopustil, neboť za něj byl pravomocně odsouzen a potrestán odnětím svobody na dobu 30 měsíců.
49. Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že předmětný skutek, jak byl vymezen žalovaným i prvostupňovým orgánem v jejich rozhodnutích (soud nemohl takové vymezení skutku

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

porovnat s vymezením obsaženým v odsuzujícím rozsudku a v Usnesení NS ČR, neboť tato rozhodnutí nebyla součástí předloženého správního spisu), je popsán jako jednorázové dovezení zakázané návykové látky (marihuany) na území SRN s cílem ji prodat ve Švýcarsku. Z odůvodnění správních orgánů ani z obsahu správního spisu nevyplývá jediná indicie o tom, že by žalobce vyvíjel soustavnou „obchodní činnost“, resp. že by ve vícero případech realizoval nákup a prodej zakázaných návykových látek. Přitom právě ve vyvíjení „obchodní činnosti“ oba správní orgány spatřují souvislost mezi trestným činem, za který byl žalobce odsouzen, a předmětem podnikání u živnosti volné, kterou žalobce ohlašoval.

50. Soud nesdílí názor žalobce, že by již z povahy věci prodej drog nemohl být považován za jistou formu nelegální „obchodní činnosti“, jak argumentovaly správní orgány, resp. že by souvislost s předmětem podnikání mohla být u této trestné činnosti dána pouze u těch živností či oborů podnikání, které se týkají *„zájmu na ochraně zdraví uživatelů nebezpečných látek před patřičně neověřenými a netestovanými látkami“*. Soud v obecné rovině spatřuje souvislost trestné činnosti, v rámci které by pachatel soustavněji či alespoň opakovaně nakupoval (či si jinak pořizoval) a poté prodával drogy či jiné nelegální návykové látky, s oborem činností, jejichž podstatou je nákup a prodej, resp. obchodování, jako je například obor činnosti „velkoobchod a maloobchod“, na který poukazoval žalovaný v napadeném rozhodnutí.
51. Ovšem jak již bylo uvedeno výše, žádná taková nelegální „obchodní činnost“ (soustavné, či alespoň opakované nákupy a prodeje drog či jiných zakázaných látek), za kterou by byl žalobce pravomocně odsouzen, nebyla v posuzovaném případě u žalobce ve správním řízení prokázána, resp. nebyla ani správními orgány v odůvodnění jejich rozhodnutí konkrétně popsána. Správními orgány dovozovaná souvislost mezi trestnou činností žalobce, za kterou byl soudem v SRN odsouzen, a volnou živností, kterou žalobce ohlašoval, tak nebyla konkrétním způsobem zdůvodněna. Důvody uváděné správními orgány jsou velmi obecné a neodpovídají skutkovému vymezení trestného činu, za který byl žalobce odsouzen. Co do podstaty věci lze obecně formulované odůvodnění správních orgánů v nyní projednávané věci o existenci souvislosti dané výkonem „obchodní činnosti“ přirovnat k přístupu správních orgánů, který Nejvyšší správní soud odmítl jako nesprávný ve výše citovaném rozsudku č. j. 3 As 230/2022-28 (v němž odkazoval na svůj rozsudek č. j. 9 As 229/2014-36). Tam správní orgány spatřovaly souvislost mezi trestnou činností a provozováním činnosti pouze v tom, že se obě činnosti *„týkaly majetku“*. Nejvyšší správní soud přitom *„vyžadoval konkrétní posouzení ze strany správních orgánů s tím, že hlediskem posuzování musí vždy být to, zda povaha trestné činnosti osoby způsobuje obavu z dotčení základních práv a svobod třetích osob při výkonu konkrétní a probované činnosti a zda by zásah do práva na podnikání nebyl v rozporu s principem proporcionality“*. Takové konkrétní posouzení správní orgány neprovedly ani v nyní projednávané věci.
52. Soud proto dospěl k závěru, že správní orgány v posuzovaném případě neprokázaly ani náležitě neodůvodnily splnění druhé podmínky vyžadované ustanovením § 6 odst. 2 živnostenského zákona k tomu, aby žalobce (ohlašovatel živnosti) nebyl považován za bezúhonného, tj. existenci souvislosti trestné činnosti žalobce, za kterou byl odsouzen, s předmětem podnikání u živnosti, kterou žalobce ohlašoval.
53. Jelikož již tento dílčí závěr je plně postačujícím důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, soud se ke druhé sporné otázce, kterou představuje správními orgány provedený test proporcionality, vyjádří stručněji.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

54. V projednávané věci není sporu, že správní orgány si v konečném důsledku test proporcionality provedly s tím, že shledaly, že všechny tři jeho kroky byly naplněny. Žalobce neměl námitek proti závěru o naplnění kritéria vhodnosti, ovšem nesouhlasil s posouzením kritérií nezbytnosti a přiměřenosti, neboť jeho nezapsání do živnostenského rejstříku podle něj představuje nepoměrně větší újmu, než která může vzniknout veřejnému zájmu.
55. Žalovaný ve shodě s živnostenským úřadem založil závěr o naplnění testu proporcionality na tom, že nemožnost podnikat je sice významným zásahem do práv žalobce a může mít dopad na možnost obstarání jeho obživy (nicméně mu nebrání obstarávat si obživu jiným způsobem), ovšem nebezpečí opakování trestné činnosti žalobcem v rámci živnostenského podnikání, při uvážení vysoké závažnosti trestního jednání, se oběma správními orgány jeví jako nepoměrně vyšší (viz str. 7 napadeného rozhodnutí). Soud pro takové posouzení správních orgánů nenalezl oporu ve skutkových okolnostech posuzovaného případu, resp. v obsahu správního spisu.
56. Předně je třeba připomenout, že dle ustálené judikatury správních soudů zrušení živnostenského oprávnění (resp. obdobně konstatování, že živnostenské oprávnění nevzniklo, jak tomu bylo v nyní projednávané věci) z důvodu ztráty bezúhonnosti není sankcí v pravém slova smyslu, nýbrž určitým ochranným prostředkem, jenž sleduje primárně zájem na ochraně společnosti před negativními dopady podnikání živnostníků, kteří sice splňují ostatní podmínky pro výkon živnosti, nicméně vzhledem k jejich předchozímu jednání jsou důvodné obavy, že výkonem živnosti budou poškozovat oprávněné zájmy třetích osob (srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 2. 2023, č. j. 63 A 28/2022-35, bod 37, resp. tam odkazované rozsudky Nejvyššího správního soudu 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). Dále je třeba souhlasit s žalobcem, že judikatura správních soudů konstantně odmítá takový přístup, pokud živnostenské orgány hypoteticky dovozují předpoklad budoucího nekalého či protiprávního jednání ohlašovatele živnosti při provozování živnosti, a to pouze na základě toho, že se daná osoba již jednou protiprávního jednání dopustila (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 69/2008-50 a dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2019, č. j. 1 As 286/2018-26, bod [30]).
57. Je třeba souhlasit s žalobcem, že v posuzovaném případě správní orgány nepřipustně stigmatizující přístup zvolily, ač to žalovaný odmítá připustit. Jak již bylo uvedeno výše, soud ani v nejmenším nezpochybňuje závažnost drogové trestné činnosti či protiprávního obchodování se zakázanými látkami, ovšem v nyní projednávané věci správní orgány postavily najisto pouze to, že žalobce byl odsouzen za jeden skutek spočívající v jednorázovém dovezení zakázané návykové látky (marihuany) na území SRN s cílem ji prodat ve Švýcarsku. Ani ze správními orgány zjištěného skutkového stavu, ani ze správního spisu neplyne žádná indicie o tom, že by žalobce dlouhodoběji či opakovaně obchodoval se zakázanými látkami, což by založilo důvodnou obavu, že v takové protiprávní činnosti bude pokračovat, resp. ji zopakuje, a zneužije k tomu živnostenské oprávnění, případně že jiným způsobem bude nekalé provozovat ohlašovanou živnost, a tudíž že by bylo třeba před takovou budoucí nekalou činností žalobce chránit spotřebitele či jiné třetí osoby.
58. Soud rovněž souhlasí s žalobcem, že se správní orgány nedostatečně zabývaly dobou, která již uplynula od protiprávní činnosti žalobce, za kterou byl odsouzen a ze které dovozovaly

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

důvod pro nesplnění podmínky bezúhonnosti. Ač lze souhlasit s tím, že živnostenské orgány nemohou suplovat činnost soudu, který rozhoduje o zahlázení odsouzení, přičemž žalobcův trest ke dni vydání napadeného rozhodnutí zahlázen nebyl, neznamená to, že by živnostenské orgány mohly časové hledisko prakticky pominout, jak to mu bylo v nyní projednávané věci. Soud souhlasí s názorem, že jedním z faktorů, které musí být v rámci testu proporcionality zohledněny, je i následné chování pachatele trestného činu a doba, která od spáchání trestného činu a od potrestání pachatele uplynula (srov. již citovaný rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 63 A 28/2022-35, bod 42, resp. tam odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 8. 2022, č.j. 62 A 85/2021-36, bod 22).

59. Soud proto konstatuje, že napadené rozhodnutí žalovaného neobstojí ani z hlediska testu proporcionality, neboť provedený test proporcionality nemá náležitou oporu ve správním spisu a správními orgány přijaté závěry jsou nedostatečně odůvodněné.
60. Pouze pro úplnost soud uvádí, že důvodnou neshledal námitku žalobce o nezákonnosti napadeného rozhodnutí z důvodu průtahů v řízení. Obecně totiž platí, že samotné průtahy v řízení nezpůsobují nezákonnost později vydaného správního rozhodnutí. Pokud měl žalobce za to, že správní orgány jsou v prodlení s vydáním rozhodnutí, mohl využít zákonné prostředky určené k ochraně proti nečinnosti správního orgánu.
61. Nedůvodnou soud rovněž shledal námitku o zásahu do legitimních očekávání, které mělo být žalobci založeno tím, že rejstříkový soud jej zapsal jako jednatele společnosti IGREMA. Živnostenské orgány jsou nadány pravomocí posoudit naplnění zákonem stanovených podmínek pro zápis do živnostenského rejstříku, mezi něž patří i podmínka bezúhonnosti. Přitom nejsou vázáni postupem rejstříkového soudu, který posuzuje podmínky zápisu obchodních korporací či údajů o nich do obchodního rejstříku. Pokud tedy v posuzovaném případě došlo k tomu, že žalobce byl zapsán jako jednatel uvedené obchodní korporace (přičemž jednou z podmínek pro takový zápis je i jeho bezúhonnost), stalo se tak v rámci rejstříkového řízení, nikoli správní řízení, které vedou živnostenské orgány. Přitom dle ustálené judikatury platí, 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*“ (viz právní věta č. II. v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). V posuzovaném případě je zjevné, že se o žádnou ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost orgánů veřejné správy v posuzovaném případě nejednalo, tudíž žalobci nemohlo vzniknout legitimní očekávání, že bude živnostenským úřadem považován za bezúhonného.
62. Dalšími dílčími žalobními námitkami se již soud pro nadbytečnost nezabýval.

VI.

Rozhodnutí soudu

63. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud ve výroku I. tohoto rozsudku napadené rozhodnutí zrušil pro vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí (i) v otázce souvislosti trestné činnosti žalobce, za kterou byl odsouzen, s předmětem podnikání, které žalobce ohlašoval ve smyslu § 6 odst. 2 živnostenského zákona, a rovněž (ii) v provedeném testu proporcionality [§ 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

64. Soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení bude úkolem žalovaného se opětovně zabývat posouzením bezúhonnosti žalobce dle § 6 odst. 2 živnostenského zákona a na základě konkrétních skutečností znovu posoudit otázku existence souvislosti trestné činnosti žalobce, za kterou byl odsouzen, s předmětem podnikání, které žalobce ohlašoval. Pokud takovou souvislost žalovaný opětovně shledá a náležitě odůvodní na základě zjištěných skutečností majících oporu ve správním spisu, pak opětovně provede test proporcionality dle výše uvedených judikатурních kritérií a současně tak, aby jeho závěry rovněž měly dostatečnou oporu ve skutečnostech plynoucích ze správního spisu. Veškeré své závěry pak žalovaný řádně odůvodní.

VII.

Náklady řízení

65. Výrokem II. tohoto rozsudku soud rozhodl o nákladech řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má právo na náhradu nákladů řízení ten účastník, který byl v řízení plně úspěšný. V tomto řízení byl procesně úspěšný žalobce, proto mu náleží náhrada nákladů řízení v celkové výši 3 000 Kč. Podle obsahu soudního spisu náklady žalobce tvoří pouze zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za správní žalobu. Žalobce nebyl v soudním řízení právně zastoupen advokátem. Ostatně žalobce ani jiné náklady řízení neuplatňoval (viz sdělení žalobce ze dne 12. 4. 2024, č. l. 20). Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena podle § 160 odst. 1 *in fine* zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s. a s přihlédnutím k možností žalovaného tuto platbu realizovat.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 12. června 2025

JUDr. Veronika Burianová v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.