



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Pavla Molka a soudců Lenky Bursíkové (soudkyně zpravodajka) a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **Ing. J. L.**, zast. Mgr. Pavlem Nádeníčkem, advokátem se sídlem Průchodní 377/2, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 8. 2023, č. j. JMK 128726/2023, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2025, č. j. 31 A 86/2023-45,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2025, č. j. 31 A 86/2023-45, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] NSS v této věci řešil otázku, zda trestná činnost žalobce spočívající v nelegálním prodeji léků obsahujících psychotropní látky naplnila definici podnikání, a zda tedy existovaly zákonné důvody pro odnětí živnostenského oprávnění pro ztrátu bezúhonnosti. Sporné bylo naplnění podmínky, že žalobce svým jednáním dosahoval zisku či zda se zisku pokoušel dosáhnout. NSS na rozdíl od krajského soudu shodně se správními orgány uzavřel, že naplnění této podmínky vyplývá z trestního rozsudku vydaného v žalobcově věci.

[2] Magistrát města Brna (živnostenský úřad) zrušil žalobci živnostenské oprávnění k provozování živnosti s předmětem podnikání „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“, neboť žalobce nesplňuje podmínku bezúhonnosti podle § 6 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Byl totiž pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin nedovolená výroba a jiné nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy, který žalobce podle živnostenského úřadu spáchal úmyslně a v souvislosti s podnikáním.

[3] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl žalobcovo odvolání a rozhodnutí živnostenského úřadu potvrdil.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který na jejím základu rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Krajský soud neshledal důvodnou námitku nezákonného použití informací z trestního spisu, neboť správní orgány žádné informace z trestního spisu nepoužily. Podle krajského soudu však rozhodnutí správních orgánů neobstojí z hlediska řádného odůvodnění souvislosti žalobcovy trestné činnosti s konkrétním předmětem jeho podnikatelské činnosti (Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona – obory činností – 47. Zprostředkování obchodu a služeb a 48. Velkoobchod a maloobchod). Správní orgány uzavřely, že povaha a obsah trestné činnosti žalobce odpovídají definičním znakům podnikání, a proto žalobce spáchal úmyslný trestný čin v souvislosti s podnikáním. Nezabývaly se však otázkou, zda jsou všechny znaky podnikání podle § 420 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, splněny kumulativně. Rozhodnutí správních orgánů se vůbec nezabývala tím, zda žalobce skutečně měl záměr generovat svým (trestným) jednáním zisk. Z trestního rozsudku vyplývá, že žalobce v několika případech léky poskytnul zdarma či výměnou za láhev vína. Ohledně případů, kdy žalobce léky prodal, pak není zřejmé (jak již bylo výše uvedeno), jakým způsobem a za jakou cenu žalobce léky obdržel. Z trestního rozsudku rovněž neplyne, jaký byl poměr mezi případy, kdy žalobce léky daroval, a kdy léky prodal. Dostupné informace tedy nevylučují možnost, že žalobce léky prodával bez účelu dosáhnout zisku – ze samotného trestního rozsudku tedy není zřejmé, jaká byla žalobcova motivace. Pro nadbytečnost se krajský soud nezabýval konkrétními výhradami, které žalobce uplatnil ve vztahu k testu proporcionality.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[6] Žalovaný (stěžovatel) v kasační stížnosti namítá, že pro posouzení souvislosti jednání s podnikáním je zásadní povaha spáchaného trestného činu. Z trestního rozsudku je patrné, že žalobce pořizoval léky, nakládal s nimi a distribuoval je. Podnikání v oblasti nakládání s léky je činnost vyjmutá z režimu živnostenského podnikání. Pro posouzení souvislosti trestné činnosti s podnikáním je podstatný její obsah. Podle stěžovatele je obsah jednání dostatečně zřejmý z trestního rozsudku (nabytí zboží a následné nakládání s ním směrem k odběrateli). Pokud poskytované léky byly vázány na lékařský předpis, který nebyl doložen, a žalobce nebyl oprávněn s léky disponovat, je podle stěžovatele irrelevantní, za jakých okolností je žalobce nabyt. Otázka nabytí léků je trestněprávní a její posouzení nenáleží do působnosti správních orgánů na úseku živnostenského podnikání. V každém případě se jednalo o nelegální nabytí.

[7] Z trestního rozsudku je zřejmé, že žalobcovo jednání bylo soustavné (trestnou činnost páchal v letech 2016 až 2022). Žalobce byl odsouzen sám – jednal tedy samostatně, na vlastní účet a odpovědnost. S ohledem na uzavřenou dohodu o vině a trestu je zjevné, že žalobce věděl, co činí, a byl srozuměn s následky svého konání. Je notorietou, že trestná činnost (v majetkové rovině) se koná za účelem zisku, nikoli jako charitativní činnost. O ziskovosti (peněžních transakcích) hovoří i trestní rozsudek. Byly tedy naplněny všechny znaky podnikání uvedené v občanském zákoníku i živnostenském zákoně.

pokračování

[8] Stěžovatel se domnívá, že skutkové závěry mají oporu ve správním spisu. Žalobce se mylí, klade-li důraz na skutečnost, že k trestnému jednání nedošlo při jeho podnikatelské činnosti. Zásadní je, zda existuje souvislost s podnikáním. Posouzení souvislosti vychází zejména z obsahu trestné činnosti (zda její obsah odpovídá podnikatelské činnosti).

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že správní orgán má vycházet ze skutkového stavu s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem případu, tedy i k okolnostem, které nemusely být relevantní pro trestní soud, ale ve věci odebrání živnostenského oprávnění mohou být klíčové. Nelze automaticky spojit naplnění skutkové podstaty trestného činu se souvislostí tohoto trestného činu s podnikáním. Správní orgán musí náležitě odůvodnit, v čem spatřuje souvislost trestné činnosti s předmětem podnikání. Tuto souvislost lze spatřovat v obchodním charakteru trestné činnosti. Proto je otázka úplatnosti nabytí léků zásadní ve vztahu k naplnění znaků podnikání podle § 420 občanského zákoníku. Zavádějící je stěžovatelova argumentace stran soustavnosti činnosti. Pouhý odkaz na délku období není dostačující. Znak soustavnosti nebude naplněn u jednorázových či nahodilých činností. Žalobcova trestná činnost byla převážně nahodilého charakteru. Stěžovatelovo tvrzení, že je notorií, že trestná činnost (alespoň v majetkové rovině) se páchá za účelem zisku, je nebezpečné a příliš paušalizuje motivy pachatelů. Majetková trestná činnost může být páchána z jiných než ziskových důvodů. Správní orgán nemůže na prokázání motivu rezignovat s poukazem na to, že jde o notorií. Z dohody o vině a trestu nelze činit závěr ohledně výše finančního obohacení a že se k němu žalobce doznal. Součástí skutkové podstaty daného trestného činu není obohacení pachatele.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Podle § 6 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona je všeobecnou podmínkou provozování živnosti fyzickými osobami *bezúhonnost*.

[12] Podle § 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 spáchan v souvislosti s podnikáním, anebo s předmětem podnikání, o který žádá nebo který oblažuje, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena.*

[13] Podle § 6 odst. 4 věty první a druhé živnostenského zákona je pro účely posouzení bezúhonnosti *živnostenský úřad oprávněn vyžádat si od soudu opis pravomocného rozhodnutí. Pokud rozhodnutí neobsahuje skutečnosti rozhodné pro posouzení bezúhonnosti, je živnostenský úřad oprávněn nahlížet do těch částí trestního spisu, které tyto skutečnosti obsahují.*

[14] Podle § 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona zruší živnostenský úřad *živnostenské oprávnění, jestliže podnikatel již nesplňuje podmínky podle § 6 odst. 1 písm. a) nebo b).*

[15] Podle § 420 odst. 1 občanského zákoníku *kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele.*

[16] Krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele, neboť podle něj z žádného důkazu obsaženého ve správním spisu (ani z trestního rozsudku) nevyplývá, že se žalobce svým

jednáním alespoň pokoušel dosáhnout zisku. Nebylo tedy prokázáno naplnění jednoho z definičních znaků podnikání podle § 420 odst. 1 občanského zákoníku. Dostupné informace podle krajského soudu nevylučují možnost, že žalobce léky prodával bez úmyslu dosáhnout zisku.

[17] S tím se NSS neztotožňuje.

[18] V případě žalobce byl trestní rozsudek (Městského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2023, č. j. 11 T 29/2023-198) vydán na základě dohody o vině a trestu a vyplynulo z něj, že žalobce byl uznán vinným ze spáchání zvláště závažného zločinu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy podle § 283 odst. 1, odst. 2 písm. c) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Zločin žalobce spáchal tak, že nejméně od ledna 2016 do 26. 9. 2022 na různých místech, bez patřičného oprávnění poskytoval po předchozí telefonické domluvě dalším osobám léky obsahující omamné a psychotropní látky vázané na lékařský předpis, aniž by mu odběratelé předložili či měli vystavený k tomuto odběru lékařský recept v jakékoliv formě, a to konkrétně:

- a) I. H. nejméně od ledna 2016 do 11. 10. 2021 poskytoval zdarma či za úhradu v ceně 2 000 Kč za jedno balení přibližně dvakrát měsíčně vždy 3 až 10 balení léku Zolpinox, obsahující účinnou látku zolpidem tartras – zolpidem balení po 100 ks tablet většinou za cenu 2 000 Kč za jedno balení,
- b) S. P. nejméně od června 2022 do 26. 9. 2022 poskytl v několika přesně nezjištěných 4 až 5 případech vždy většinou 4 balení léku Stilnox obsahující účinnou látku zolpidem tartras – zolpidem za 300 až 500 Kč za jedno balení nebo výměnou za víno a ve stejném období celkem nejméně 3 balení léku Neurol obsahující účinnou látku alprazolam a nejméně 3 balení léku Lexaurin obsahující účinnou látku bromazepan a dne 26. 9. 2022 v Brně u obchodu Makro na ulici Kaštanová předal P. v papírové krabici 10 balení léku Stilnox 10 mg obsahující 14 tablet v jednom balení s účinnou látkou zolpidem tartras – zolpidem,
- c) B. CH. poskytl nejméně v jednom případě v přesně nezjištěné době cca před dvěma až třemi lety jedno balení léku Adipex Retard obsahující 100 tablet s účinnou látkou fentermin, za který zaplatila 10 000 Kč bezhotovostně na jeho bankovní účet.

Tedy neoprávněně prodal jinému psychotropní látku a čin spáchal ve značném rozsahu.

[19] Podle NSS poskytuje výrok trestního rozsudku dostatečnou oporu pro závěr správních orgánů, že žalobce poskytoval léky jiným osobám se záměrem dosáhnout zisku. Je zcela zjevné, že pravidelně léky poskytoval za úplatu (2 000 Kč, 300 až 500 Kč, resp. 10 000 Kč za jedno balení). Není přitom podstatné, že někdy léky poskytoval též zdarma nebo výměnou za víno. Cíl žalobce léky zpeněžit je z výroku trestního rozsudku zřejmý. NSS se pak shoduje se stěžovatelem, že je obecně známou skutečností, že prodává-li někdo něco za peníze, činí tak v naprosté většině případů s úmyslem dosáhnout zisku. Povinností správních orgánů v řízení vedeném z moci úřední je zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu) a i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 odst. 3 správního řádu). To však neznamená, že by správní orgán měl za účastníka řízení domýšlet veškerá možná i nemožná tvrzení a vypořádávat se s nimi. Pokud správní orgány na základě trestního rozsudku ve spojení s běžnou lidskou zkušeností (obecně známou skutečností ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu) dospěly k závěru, že

pokračování

žalobce léky prodával s úmyslem dosáhnout zisku a žalobce proti těmto závěrům nepostavil žádné přesvědčivé tvrzení podpořené rozumnými důkazy, naplnily správní orgány dostatečně svou povinnost zjistit skutkový stav.

[20] K závěru, že žalobce jednal se záměrem dosáhnout zisku, dospěl již živnostenský úřad v prvostupňovém rozhodnutí (viz str. 5, odst. 2). Proti tomu žalobce v odvolání namítal, že výrok trestního rozsudku neobsahuje žádná zjištění, o která by tento závěr bylo možno opřít. Současně žalobce namítal, že správní orgány nevyvrátily alternativní skutkový děj spočívající v tom, že žalobce léky mohl poskytovat pouze za „nákladové“ ceny, tzn. z činnosti neměl zisk. Jiné vysvětlení skutečnosti zjevně vyplývající z trestního rozsudku, tedy že léky prodával za peníze s úmyslem dosáhnout zisku, žalobce neposkytl (a to ani následně v žalobě či ve vyjádření ke kasační stížnosti, kde pouze obecně tvrdil, že trestná činnost nemusí být páchána jen ze zjištěných důvodů). Své zcela obecné a hypotetické tvrzení (že snad mohl léky poskytovat za nákladové ceny) nijak neupřesnil, natož pak aby je doložil. Povinností správních orgánů v takové situaci nebylo za žalobce domýšlet veškeré možné alternativy skutkového stavu, který měly dostatečně prokázány již na základě trestního rozsudku (přiměřeně usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS). Tvrdil-li žalobce pouze hypoteticky skutečnosti, které jsou podle obecných zkušenostních pravidel krajně nepravděpodobné, nenabízel k nim žádný rozumný důkaz a ani správní orgány nebyly s to takový důkaz opatřit, lze na základě toho, jak se věci obvykle dějí, hodnotit taková tvrzení jako nevěrohodná (přiměřeně usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS, bod 28). Dané žalobcovy tvrzení tedy nebylo způsobilé vyvrátit závěr správních orgánů, že žalobce jednal s úmyslem dosahovat zisku, pokud léky distribuoval za peníze.

[21] Za této situace proto považuje NSS za nadbytečný pokyn krajského soudu, aby se správní orgány pro možnost učinit závěr ohledně žalobcova záměru dosahovat zisku podrobněji zabývaly otázkou, jakým způsobem a za jakou cenu léky obdržel, tedy zda je neprodal se ztrátou. Z § 420 odst. 1 občanského zákoníku vyplývá, že není nezbytné, aby podnikatel zisku skutečně dosahoval. Skutečnost, že je podnikatel ve ztrátě, nezabývá tuto osobu jejího podnikatelského postavení [*Lasák, J. In: Lavický, P. a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1317–1321*]. Znak ziskovosti vyjadřuje záměr, cíl činnosti, nikoli úspěšnost jeho dosažení. To znamená, že i ten nejztrátovější podnikatel je pořád podnikatelem, přestože žádného zisku nedosahuje [*Pelikánová, I., Pelikán, R. In: Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1–654), komentář k § 420. (Systém ASPI). Wolters Kluwer*].

[22] Pokud by správní orgány dále prověřovaly, za jakou cenu žalobce léky obdržel, nic by to nezměnilo na skutečnosti, že v mnoha případech je prodával, což svědčí o jeho úmyslu se na jejich nelegální distribuci obohatit. Pokud by je dostal zadarmo, jednoznačně by dosahoval zisku. To stejné by platilo, i pokud by je získal levněji, než prodával. Pokud by je koupil za stejnou či vyšší než „prodejní“ cenu, zisku by sice nedosahoval, to ale není, jak vyplývá ze shora uvedeného, z hlediska naplnění zákonné definice podnikání podstatné.

[23] Neobstojí tedy závěr krajského soudu, podle kterého zjištění správních orgánů ohledně záměru žalobce dosahovat trestnou činností zisku nemá oporu ve správním spisu.

[24] Otázkou soustavnosti, na kterou žalobce upozorňuje ve vyjádření ke kasační stížnosti, se NSS nemohl zabývat, neboť nebyla uplatněna jako žalobní námitka, a tedy nebyla ani předmětem přezkumu rozhodnutí žalovaného krajským soudem.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Bude tedy vycházet z toho, že záměr žalobce dosáhnout trestnou činností zisku dostatečně vyplývá z trestního rozsudku. Vypořádá proto žalobní námitku rozporu rozhodnutí správních orgánů se zásadou proporcionality (které se dosud pro nadbytečnost nevěnoval) a na základě výsledku tohoto posouzení uzavře, zda je žaloba důvodná, nebo nikoli.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 22. prosince 2025

Pavel Molek
předseda senátu