

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **L. D.**, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor Krajský živnostenský úřad**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2011, č. j. JMK 1479/2011, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 6. 2012, č. j. 31 A 24/2011 - 69,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 6. 2012, č. j. 31 A 24/2011 – 69, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým bylo podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno shora uvedené rozhodnutí a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Hodonín, obecního živnostenského úřadu, ze dne 24. 11. 2010, č. j. OŽÚ/22752/2010, kterým bylo žalobci podle § 58 odst. 1 písm. a) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále též „zákon o živnostenském podnikání“), ve spojení s § 6 odst. 1 písm. c) a § 6 odst. 2 téhož předpisu, zrušeno živnostenské oprávnění.

Krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí není přezkoumatelné, neboť celé řízení je postiženo neodstranitelnými vadami. Tyto soud spatřuje zejména v tom, že ve

věci neproběhlo ústní jednání, nebyly provedeny důkazy navržené žalobcem a žalobce nebyl vyrozuměn o provádění důkazů listinami mimo ústní jednání.

Zásadní porušení procesních práv žalobce spatřuje krajský soud v průběhu správního řízení, které bylo zahájeno poté, kdy byl připojen citovaný trestní rozsudek a následně vydáno prvostupňové rozhodnutí, proti němuž žalobce brojil odvoláním, o kterém bez dalšího žalovaný napadeným rozhodnutím rozhodl. Procesní pochybení správních orgánů je v dané věci natolik markantní, že způsobuje nezákonnost rozhodnutí, a to především proto, že žalobce byl zcela vyloučen z uplatňování svých procesních práv, která mu jsou garantována správním řádem. Za podstatné porušení ustanovení o řízení je nutno vždy považovat situaci, kdy byl ve správním řízení porušen soubor procesních práv účastníka řízení, v důsledku čehož řádný proces fakticky absentoval.

Z obsahu správního spisu v projednávané věci nelze dovodit, že by se žalobce svých práv účastníka, zejména práva účasti na ústním jednání, vzdal, tak, jak předpokládá ustanovení § 51 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Judikatura správních soudů setrvale vychází z toho, že účastníkovi správního řízení svědčí právo být přítomen dokazování, je pouze na něm, zda svého práva využije. Pokud žalobce v projednávané věci správnímu orgánu nesdělil, že účasten dokazování být nechce, nelze jinak než přičíst k tíži správnímu orgánu, že nerespektoval dispozici žalobce.

Ze spisu naopak vyplývá, že na sdělení prvostupňového správního orgánu o zahájení řízení žalobce bezprostředně reagoval, současně uplatnil návrhy na dokazování, což naznačuje, že účast na ústním jednání požadoval. Správní orgán prvního stupně měl v řízení respektovat dispozici žalobce, což se nestalo. Žalovaný pak k odvolacím námitkám vůbec nepřihlédl a bez dalšího potvrdil správnost postupu prvostupňového správního orgánu. Poukazuje-li žalobce v žalobě na porušení svých procesních práv, nemohl soud jinak než takovou námitku shledat důvodnou, neboť řádný proces v dané věci zcela absentoval.

Z uvedených důvodů krajský soud napadené rozhodnutí zrušil.

Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítá tedy nezákonnost rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. V části, v níž rozsudek krajského soudu obecně pojednává o důsledcích porušení procesních práv žalobce, je podle stěžovatele natolik obecný, že se k němu nelze konkrétně vyjádřit. V tomto ohledu tedy pouze zdůrazňuje, že se se všemi námitkami žalobce důsledně vypořádal jak prvoinstanční orgán, tak stěžovatel. Na podporu svého tvrzení odkazuje na spisovou dokumentaci.

Závěr krajského soudu týkající se porušení ustanovení § 49 odst. 1, § 51 odst. 2 a § 53 odst. 6 správního řádu není správný. Pokud krajský soud neposoudil celou kauzu z hlediska věcného (tedy zda stěžovatel nepochybil v posouzení souvislosti úmyslného trestného činu s podnikáním), nemůže pouze s odkazem na to, že žalobce požadoval

konání ústního jednání, dovodit, že absentoval řádný proces. V daném případě by bylo ústní jednání na místě pouze tehdy, bylo-li by to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníka nezbytné. Taková potřeba však v předmětném řízení nevyvstala a v jeho rámci tak nedošlo v žádném ohledu k porušení procesních práv žalobce. V této souvislosti stěžovatel (s odkazem na odbornou literaturu, z níž ve své stížnosti cituje) poznamenává, že správní řízení je, na rozdíl od řízení soudního, ovládáno principem písemnosti a neveřejnosti jednání.

Dále stěžovatel uvádí, že podle § 52 správního řádu účastníci řízení sice mohou uvádět důkazy na podporu svých tvrzení, avšak správní orgán jimi není vázán. Svoji argumentaci opírá rovněž o závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 - 48 (všechna zde uváděná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz). Dále stěžovatel dodává, že v odůvodněních rozhodnutí jak prvoinstančního orgánu, tak stěžovatele samotného jsou pasáže (které stěžovatel obsáhle cituje) věnované tomu, proč nebyly ve správním řízení provedeny žalobcem navrhované důkazy. Setrvává přitom na názoru, že již z rozhodnutí Okresního soudu v Hodoníně ze dne 13. 5. 2010, č. j. 3 T 147-2009-150, kterým byl žalobce odsouzen za pomoc ke spáchání trestného činu podvodu, potažmo z usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 7. 2010, č. j. 5 To 372/2010, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí okresního soudu, je skutkový stav věci dostatečně zřejmý a další dokazování tak již nebylo potřeba. I zde přitom argumentačně vychází z judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně z rozhodnutí ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009 - 46.

K tvrzenému porušení procesních práv žalobce stěžovatel uvádí, že tento byl s důkazními prostředky prvoinstančního orgánu řádně seznámen a po celou dobu správního řízení měl možnost nahlížet do spisu.

Ze shora uvedených důvodů je tak stěžovatel přesvědčen, že rozsudek krajského soudu je nezákonný a nepřezkoumatelný, a proto navrhuje, aby byl zrušen a věc byla krajskému soudu vrácena k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že námitky stěžovatele jsou nedůvodné. Má za to, že se stěžovatel dopustil mnoha procesních pochybení a významným způsobem tak porušil správní řád. Žalobce se proto plně ztotožňuje s rozhodnutím krajského soudu a navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná.

Žalobce dále Nejvyššímu správnímu soudu sdělil, že rozhodnutím stěžovatele ze dne 3. 8. 2012, č. j. JMK 68926/2012, bylo rozhodnutí Městského úřadu Hodonín ze dne 24. 11. 2010, č. j. OŽÚ/22752/2010, zrušeno a řízení zastaveno. Dle jeho názoru tak odpadl důvod pro pokračování v řízení a navíc byla i vytvořena překážka jeho vedení.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné a za stěžovatele jedná ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. osoba, jež dosáhla vysokoškolského právnického vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Následně Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109

odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejprve se kasační soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Tu stěžovatel spatřuje v nedostatečném odůvodnění rozsudku ve vztahu k povinnosti odvolacího orgánu vypořádat veškeré odvolatelem uplatněné odvolací námitky.

Námitka není důvodná. Jakkoliv se tato část odůvodnění skutečně nevztahuje k vlastním rozhodovacím důvodům krajského soudu, nečiní napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Jedná se totiž o obecnou citaci dosavadní judikatury správních soudů, vztahující se obecně k otázkám nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí. Důvody, pro které krajský soud napadené rozhodnutí skutečně zrušil, jsou uvedeny dále v napadeném rozsudku, a to plně přezkoumatelným způsobem. Ostatně právě proti těmto důvodům stěžovatel v kasační stížnosti brojí.

Pokud pak jde o věcné kasační námitky, kasační soud vycházel z následujících úvah. Vůdčí zásadou správního řízení je zásada písemnosti, jež je zakotvena v ustanovení § 15 odst. 1 správního řádu. Nařízením ústního jednání, jak je upravuje § 49 odst. 1 správního řádu, může být tato zásada do určité míry prolomena, avšak nelze ji považovat za generální povinnost správního orgánu. Již z dikce naposledy uvedeného ustanovení vyplývá, že jednání se nařizuje buď v případech, kdy tak výslovně stanoví zákon nebo tehdy, je-li to nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků. V prvním případě se tak o povinnost správního orgánu sice jedná, ta je však zpravidla stanovena zvláštním předpisem (srov. např. ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, nebo § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů). Častěji však bude docházet k druhé v zákoně uvedené variantě. V takovém případě je ale nařízení či nenařízení ústního jednání na uvážení správního orgánu. Ten zde není vázán ani případným návrhem účastníka. V případě, že je mu takový návrh adresován a správní orgán ústní jednání neprovede, musí se v odůvodnění vypořádat s tím, proč tak neučinil.

V projednávané věci však žalobce provedení ústního jednání ani výslovně nepožadoval. Konkludentní požadavek na provedení ústního jednání by snad bylo možné dovodit z návrhu žalobce na provedení důkazu výslechem svědka. K takovému dokazování však správní orgán nepřistoupil, s čímž se stěžovatel podrobně vypořádal v odůvodnění svého rozhodnutí. S ohledem na shora uvedené je nesprávná úvaha krajského soudu, dle které reakce žalobce na oznámení správního orgánu o zahájení řízení a jím uplatněné návrhy na provedení dokazování (které byly uplatněny výlučně písemně) naznačovaly, že žalobce účast na ústním jednání požadoval. Žalobce by mohl být v daném případě zkrácen na svých právech tím, pokud by bylo v rámci dokazování ústní jednání nařízeno a jemu byla, např. v důsledku neoznámení konání, znemožněna účast na něm. Samotné nenařízení ústního jednání v dané věci se však práv žalobce nijak nedotklo.

Nejvyšší správní soud nemá ani za to, že se stěžovatel dopustil krajským soudem konstatovaného porušení ustanovení § 51 odst. 2 správního řádu. Ze správního spisu je zřejmé, že jako podklady pro rozhodnutí Městského úřadu Hodonín, resp. stěžovatele,

sloužily toliko rozhodnutí Okresního soudu v Hodoníně ze dne 13. 5. 2010, č. j. 3 T 147-2009-150, a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 7. 2010, č. j. 5 To 372/2010. Rozhodnutím okresního soudu přitom prvoinstanční správní orgán disponoval již v době zahájení řízení, o čemž žalobce informoval v okamžiku, kdy mu zahájení řízení oznamoval. Výše specifikované usnesení Krajského soudu v Brně bylo prvoinstančním orgánem vyžádáno v průběhu řízení. O existenci tohoto podkladu byl žalobce, jak vyplývá ze správního spisu, rovněž informován a byla mu poskytnuta lhůta, aby se s ním seznámil a případně se k němu vyjádřil.

V souvislosti se shora uvedeným se Nejvyšší správní soud neztotožňuje ani se závěrem krajského soudu, že ze strany stěžovatele bylo porušeno ustanovení § 53 odst. 6 správního řádu. V předmětném řízení nebylo prováděno dokazování listinami. Správní orgány obou instancí vycházely toliko z výše specifikovaných trestních rozhodnutí Okresního soudu v Hodoníně a Krajského soudu v Brně. Tyto dokumenty, které jsou veřejnými listinami, však mají charakter podkladů pro vydání rozhodnutí, jak je definuje § 50 odst. 1 správního řádu, a pro správní řízení byly opatřeny způsobem předpokládaným v ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu. Nejedná se tedy o listinné důkazy ve smyslu § 53 správního řádu a k porušení ustanovení § 53 odst. 6 správního řádu ze strany stěžovatele proto nemohlo dojít.

K samotnému neprovedení žalobcem navrhovaných důkazů Nejvyšší správní soud uvádí následující. Z dikce ustanovení § 52 správního řádu je zřejmé, že správní orgán není návrhy účastníků na provedení důkazů vázán a důkazy provede tehdy, jsou-li nezbytné ke zjištění skutkového stavu věci. V daném případě naznal správní orgán, že skutkový stav věci je dostatečně zřejmý z podkladů, které pro vydání rozhodnutí shromáždil, a umožňuje mu meritorně v řízení rozhodnout. Žalobcem navrhované dokazování spočívající v důkazu obsahem trestního spisu nebo výslechem svědkyně proto neprováděl.

Z pohledu přezkoumatelnosti této úvahy je přitom klíčové, že především stěžovatel se v odůvodnění svého rozhodnutí v rámci vypořádání námitky žalobce dostatečně vyrovnal s tím, proč nebylo nutné další dokazování provádět, jestliže uvedl, že již z trestních rozhodnutí je dostatečně zřejmá souvislost jednání žalobce, ze kterého byl trestním soudem uznán vinným, a jeho podnikatelské činnosti. Dospěl proto k závěru, že u žalobce došlo k naplnění podmínky ztráty bezúhonnosti v důsledku toho, že byl uznán vinným ze spáchání úmyslného trestného činu souvisejícího s jeho podnikáním, jak je zakotveno v § 6 odst. 1 písm. c) a § 6 odst. 2 zákona o živnostenském podnikání. K nezbytnosti podrobně zkoumat souvislost trestného činu a podnikatelské činnosti příslušné osoby se již dříve Nejvyšší správní soud vyslovil např. v rozhodnutí ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 69/2008 - 50. Na základě naplnění této podmínky poté správní orgán přistoupil ke zrušení živnostenského oprávnění žalobce podle ustanovení § 58 odst. 1 písm. a) zákona o živnostenském podnikání. Uvedená úvaha je zcela srozumitelná a nelze ji označit za nepřezkoumatelnou. Zda byla či nebyla výše naznačená úvaha provedena správně, je již otázkou věcného přezkumu, kterým se krajský soud nezabýval.

Pro úplnost kasační soud uvádí, že právo disponovat s předmětem řízení má dle ustanovení § 37 odst. 4 s. ř. s. pouze stěžovatel, a proto k vyjádření žalobce, dle kterého odpadl důvod tohoto řízení, kasační soud nepřihlížel.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl kasační soud k závěru, že stěžovatel se vytýkaných procesních pochybení nedopustil a jeho rozhodnutí je věcně přezkoumatelné. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. prosince 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu