**SJS 1037/2007, 10 Ca 15/2005 - 69 [Sb. NSS 2007, 1: 88]**

**I. Ke zřízení provozovny autobazaru a vrakoviště a dalších souvisejících služeb na území, které do té doby sloužilo k jiným účelům, je v souladu s § 32 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, třeba rozhodnutí o využití území. Podnikáním v takové provozovně bez vydání územního rozhodnutí podnikatel porušuje povinnost stanovenou v § 17 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, tj. povinnost zajistit, aby jeho provozovna byla způsobilá k provozování živnosti podle zvláštních předpisů.

II. Institut pozastavení provozování živnosti podle § 58 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, je sankcí svého druhu, zároveň má však charakter nápravného opatření, jehož smyslem může být i odstranění určitého trvajícího protiprávního stavu.**

**Věc:** Petr K. proti Magistrátu hlavního města Prahy o pozastavení provozování živnosti.

Správní orgán I. stupně svými třemi rozhodnutími ze dne 11. 8. 2004 pozastavil žalobci na dobu jednoho roku provozování živností „opravy karosérií“, „opravy silničních vozidel“ a „koupě zboží za účelem dalšího prodeje a prodej“. Žalobce závažným způsobem porušil § 17 odst. 3 živnostenského zákona tím, že jeho provozovna se nacházela na pozemcích, které měly sloužit jiným účelům (byly vedeny v katastru nemovitostí např. jako kultura „zahrada“; podle územního plánu bylo území určeno pouze pro bydlení). Na těchto pozemcích však žalobce odstavoval automobily a náhradní díly. Podle § 32 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je ke změně využití území zapotřebí vydat územní rozhodnutí, o které však žalobce ani nepožádal. Dále po určitou dobu pro svoji živnost, v rozporu se zákonem, užíval přístavbu svého obytného domu bez potřebného kolaudačního rozhodnutí.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutími ze dne 12. 11. 2004 zamítl.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobce tvrdil, že z obsahu jeho živnostenských oprávnění vyplývá, že správní orgán I. stupně s umístěním provozovny na uvedené pozemky souhlasil. Při kontrolách jej tento orgán nikdy na takové protiprávní chování neupozornil. Rovněž závěr, že žalobce porušil živnostenský zákon závažným způsobem, se neopírá o dostatečně a správně zjištěný skutkový stav. Žalobce podnikal v dané provozovně po dobu několika let s vědomím orgánů státní správy, aniž ho tyto orgány vyzývaly k nápravě nebo s ním zahájily správní řízení. Žalobce v souvislosti s provozováním živností obdržel souhlas s předloženým programem odpadového hospodářství, souhlas s nakládáním s nebezpečnými odpady a souhlasné stanovisko městského hygienika s umístěním autobazaru. Dotčené pozemky jsou situovány tak, že vlastníkem sousedních nemovitostí je v převážné míře žalobce; ostatní vlastníci dali k umístění provozovny písemný souhlas. V okolí se vyskytují podobné provozovny jiných podnikatelů. Navíc přístavba rodinného domu již byla zkolaudována.

Rozhodnutí o pozastavení živností jsou podle žalobce nepřiměřeně tvrdá, neboť jejich provozem nevzniká žádné ohrožení lidí, zdraví ani majetku, žalobcova provozovna je součástí občanské vybavenosti v dané lokalitě. Naopak pozastavení těchto živností povede k zániku několika pracovních míst pro dosavadní zaměstnance žalobce a k vážným sociálním důsledkům pro rodinu žalobce, pro niž je podnikání žalobce jediným zdrojem příjmů, přičemž není v možnostech žalobce převést podnikání do jiné provozovny.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že živnostenské oprávnění k provozování ohlašovací živnosti vzniká podáním ohlášení; kromě toho podle § 2 odst. 3 obchodního zákoníku si místo podnikání volí podnikatel sám. Nesouhlasil proto s tvrzením, že s umístěním provozovny souhlasil. Zápis do živnostenského rejstříku není schválením způsobilosti provozovny. Navíc správní orgán I. stupně žalobci opakovaně sděloval rozpor s územním plánem. Provozovnu nelze považovat za součást občanské vybavenosti, neboť se nachází na území označeném jako čistě obytné, na kterém se podle závazné části územního plánu mohou nacházet jiné než obytné stavby pouze pro uspokojení potřeb území vymezeného danou funkcí. Žalovaný také odkázal na stížnost manželů V., bydlících v sousedství, na velký hluk, exhalace a provoz automobilů způsobený provozovnou žalobce.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

**Z odůvodnění:**

Soud se plně shoduje s žalovaným v názoru, že ke zřízení provozovny autobazaru a vrakoviště a dalších souvisejících služeb na poměrně rozsáhlém území, které do té doby sloužilo k jiným účelům a které bylo po zřízení provozovny používáno mimo jiné jako odstavná plocha pro velké množství automobilů a automobilových dílů, je třeba rozhodnutí o využití území. To vyplývá nejen z obecné dikce § 32 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, ale i z § 5 odst. 2 písm. c) prováděcí vyhlášky ke stavebnímu zákonu, která přitom obsahuje pouze demonstrativní výčet změn v území, k nimž je třeba územní rozhodnutí. Návrh na vydání takového územního rozhodnutí žalobce nepodal, a tudíž podnikáním v této provozovně žalobce porušoval povinnost stanovenou v cit. ustanovení stavebního zákona. Žalobce zároveň porušoval povinnost stanovenou v § 76 odst. 1 a § 85 odst. 1 stavebního zákona, neboť jako kancelář provozovny, a tudíž její součást, používal přístavbu k obytnému domu, která nebyla zkolaudována. Skutečnost, že po vydání napadených rozhodnutí bylo žalobci vydáno příslušné kolaudační rozhodnutí, samozřejmě nemůže způsobit zánik odpovědnosti žalobce za porušení této právní povinnosti ani ovlivnit zákonnost napadených rozhodnutí. Uvedeným protiprávním jednáním žalobce zároveň porušoval povinnost stanovenou v § 17 odst. 3 živnostenského zákona zajistit, aby jeho provozovna byla způsobilá k provozování živností podle zvláštních předpisů, konkrétně stavebního zákona.

Soud se ztotožňuje s žalovaným i v tom ohledu, že uvedené porušení podmínek stanovených stavebním a živnostenským zákonem je třeba hodnotit jako závažné. Po řadu let byl totiž žalobcem udržován protiprávní stav, který vznikl umístěním provozovny nejen bez příslušného územního rozhodnutí, ale také v lokalitě, která je k tomu nevhodná, neboť je čistě obytným územím, a je tedy územním plánem určena k jinému využití, než je provozování živností spojených s prodejem či opravami automobilů, jež s sebou nezbytně nesou určité zatížení okolí hlukem, zplodinami a zvýšenou dopravou. Soud plně souhlasí s názorem správních orgánů, že by pro rozpor s platným, ale i s předchozím územním plánem nemohlo být rozhodnutí o využití území pro zřízení předmětné provozovny žalobci vydáno, i kdyby o něj požádal. Je zřejmé, že v žalobcově provozovně nebyly poskytovány „nerušící služby“ ve smyslu výše uvedeného ustanovení platného územního plánu, ani nelze říci, že by tato provozovna měla sloužit primárně k uspokojování potřeb daného území určeného k bydlení. Soud nezpochybňuje tvrzení žalobce, jež má oporu ve správním spisu, že někteří vlastníci sousedních nemovitostí s provozovnou souhlasili. Ze správního spisu je ovšem též patrné, že jiní občané žijící v okolí provozovny a též zástupci samosprávy si na její negativní dopady opakovaně stěžovali. Soud nemůže hodnotit, zda a za jakých podmínek byly v předmětné lokalitě případně umístěny provozovny jiných podnikatelů a jaká správní rozhodnutí se k nim vztahují, neboť předmětem tohoto řízení je soudní přezkum rozhodnutí, jež se týkají provozovny žalobce.

Podle názoru soudu tedy byly dány veškeré podmínky stanovené v § 58 odst. 3 živnostenského zákona pro pozastavení provozování předmětných živností. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že příslušné správní orgány o tomto protiprávním stavu po dlouhou dobu věděly a tolerovaly ho. Soud sdílí údiv žalovaného nad tímto přístupem, nicméně tato skutečnost nemůže nijak ovlivnit zákonnost rozhodnutí, jež soud přezkoumává v této věci, ani řízení jim předcházejících. Na rozdíl od ustanovení týkajících se klasických správních deliktů nestanoví živnostenský zákon žádné lhůty, po jejichž uplynutí nelze zahájit řízení o pozastavení provozování živnosti či vydat takové rozhodnutí. Navíc v případě žalobce se jednalo o trvající protiprávní jednání, neboť činnost v nezpůsobilé provozovně do vydání napadených rozhodnutí neukončil.

Zároveň nelze žalobci přisvědčit v jeho tvrzení, že správní orgány s umístěním provozovny „souhlasily“. Jestliže k tomu příslušné správní orgány vydaly některá dílčí rozhodnutí nezbytná pro podnikání v dané provozovně, neznamená to samozřejmě, že by tím zároveň schválily umístění provozovny. Každý správní úřad věc posuzoval pouze z hlediska své kompetence a z hlediska účelu, pro nějž bylo žádáno jeho rozhodnutí či stanovisko. K vydání rozhodnutí o využití území pro účely dané provozovny byl ovšem příslušný pouze stavební úřad a takové rozhodnutí nebylo nikdy vydáno, neboť návrh na jeho vydání žalobce nikdy nepodal a toto řízení se zahajuje pouze na návrh. Jak konstatuje žalovaný a jak vyplývá ze správního spisu, žalobce byl od roku 2000 několikrát upozorňován na to, že umístění provozovny je v rozporu s platným územním plánem.

Za souhlas s umístěním provozovny není možné považovat ani informaci živnostenského úřadu ve smyslu § 17 odst. 6 živnostenského zákona o zápisu provozovny žalobce na základě jeho oznámení do živnostenského rejstříku. Zápis do živnostenského rejstříku není „povolením“ provozovny, jde pouze o registraci údajů o provozovně podnikatele, přičemž zápisy do živnostenského rejstříku obecně nemají konstitutivní právní účinky. Obdobně je živnostenský list pouze osvědčením o živnostenském oprávnění podnikatele, přičemž místo podnikání je u fyzické osoby podnikatele ve smyslu § 2 odst. 3 obchodního zákoníku ekvivalentem sídla právnické osoby, což nemusí být nutně místo, kde je živnost fakticky vykonávána.

Soud se neztotožnil ani s námitkou žalobce, že napadená rozhodnutí vycházejí z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Rozhodnutí vydaná v I. i II. stupni mají ve správním spise dostatečnou oporu pro závěr, že žalobce porušil citovaná ustanovení živnostenského a stavebního zákona a že jde o porušení závažná, neboť v jejich důsledku žalobce dlouhodobě provozoval živnosti v provozovně, jejíž umístění je v rozporu s územním plánem. Žalobce nepopírá, že se předmětného protiprávního jednání dopustil. Další dokazování, jež žalobce navrhoval v odvolacím řízení, by na tomto skutkovém podkladě nemohlo nic změnit. Žalovaný se s důkazními návrhy žalobce dostatečně vypořádal na straně 10 napadených rozhodnutí.

Konečně soud neshledal důvodnou ani námitku nepřiměřené tvrdosti napadených rozhodnutí. Soud se shoduje s žalovaným i v náhledu na povahu a účel institutu pozastavení provozování živnosti, které je sankcí svého druhu, zároveň má však charakter nápravného opatření, jehož smyslem může být i odstranění určitého trvajícího protiprávního stavu. Tomuto účelu plně odpovídají i správní rozhodnutí v této věci, neboť správní orgán prvního stupně nepřistoupil, ač by k tomu byl oprávněn, ke zrušení živnostenských oprávnění žalobce, ale pouze k dočasnému pozastavení provozování živností, a to pouze v předmětné provozovně, jejíž umístění je v rozporu s platnými právními předpisy. Správní orgán prvního stupně tedy volil opatření zcela přiměřená danému účelu, jímž je přemístění provozovny žalobce na jiné místo. Soud souhlasí s názorem správních orgánů, že pouze krátkodobé pozastavení živností by ke sledovanému účelu nevedlo. V rozhodnutích vydaných v I. i II. stupni jsou tyto důvody pro pozastavení provozování živností v předmětné provozovně na 1 rok vyjádřeny.

Je politováníhodné, pokud žalobce uvádí, že na přemístění provozovny nemá prostředky a že napadená rozhodnutí fakticky znamenají likvidaci jeho podnikání, zánik pracovních míst a nepříznivé sociální důsledky pro něho osobně i pro jeho rodinu. Tyto skutečnosti jsou však následkem jeho protiprávního jednání, na jehož počátku bylo umístění provozovny bez příslušného územního rozhodnutí a v rozporu s platným územním plánem. Správní orgán prvního stupně mohl jen stěží volit mírnější prostředky nápravy, neboť jak vyplývá ze správního spisu, další existence provozovny je z hlediska ochrany práv a oprávněných zájmů v okolí žijících občanů neúnosná. Ústavní pořádek ČR zaručuje každému právo podnikat a užívat předmět svého vlastnictví. Výkon těchto práv však nesmí být zneužit na újmu práv druhých nebo být v rozporu se zákonem chráněnými veřejnými zájmy (čl. 11 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod). Při splnění zákonných podmínek živnostenský orgán dle § 58 odst. 3 živnostenského zákona „může“ mimo jiné provozování živnosti pozastavit. Zákon tedy správnímu orgánu poskytuje v tomto ohledu správní uvážení. Podle § 78 odst. 1 s. ř. s. soud přezkoumává správní uvážení pouze z toho hlediska, zda správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Jak vyplývá z výše uvedeného, v předmětné věci se tak nestalo.