



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci stěžovatelky společnosti **G. A. s. r. o.**, zastoupené JUDr. Jiřím Švihlou, advokátem se sídlem v Českých Budějovicích, nám. Přemysla Otakara II. 6, za účasti **Krajského úřadu – Jihočeského kraje**, se sídlem v Českých Budějovicích, U Zimního stadionu 1952/2, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. 11. 2003, č. j. 10 Ca 157/2003 - 20,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Napadeným rozsudkem krajského soudu byla zamítnuta žaloba stěžovatelky proti rozhodnutí Krajského úřadu – Jihočeského kraje, krajského živnostenského úřadu (dále jen „správní orgán“) ze dne 20. 6. 2003, č. j. OKZU/141-VI/2003/Maṭ,Hř, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Magistrátu města České Budějovice, obecního živnostenského úřadu (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 7. 3. 2003, č. j. ŽÚ-01/03/00129/IV-Ja, o zrušení živnostenského oprávnění s předmětem podnikání „hostinská činnost“, a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno.

Ve včas podané kasační stížnosti namítla stěžovatelka stížní důvod uvedený v ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Má za to, že konkrétní použití ust. § 58 živnostenského zákona správním orgánem bylo a je v rozporu s dobrými mravy a to z důvodu, že stěžovatelka byla nezákonným postupem pronajímatelů fakticky zbavena možnosti podnikat a získat finanční zdroje k úhradě svých závazků, které vznikly před nezákonným vyhnáním stěžovatelky

ze své hlavní provozovny, přičemž nezákonnost postupu pronajímatelů byla shledána nalézacím a odvolacím soudem v Českých Budějovicích. Stěžovatelka dále poukázala na skutečnost, že slovo může, zakotvené v ust. § 58 živnostenského zákona, dává živnostenskému úřadu právo volby správného správního uvažování a to s ohledem na konkrétní okolnosti případu. Stěžovatelka nesouhlasila s názorem krajského soudu, že pro zrušení oprávnění není rozhodné, z jakého důvodu nebyla schopna plnit závazky vůči státu. Dále dodala, že by obecně úkolem správního soudnictví mělo být citlivé přirozeno-právní posuzování mnohdy pouze striktně, formálně-technických rozhodnutí správních orgánů, kdy právo by mnohdy mělo zvítězit nad strohou odborností a zúženým odborným pohledem správních orgánů. Navrhla zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci zpět k dalšímu řízení.

Správní orgán ve svém vyjádření uvedl, že dobré mravy jsou upraveny občanským zákoníkem a lze je použít jen na výkon práv a povinností vyplývajících ze soukromoprávních vztahů. Stěžovatelka již delší dobu a opakovaně neodváděla pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a tím neplnila své závazky vůči státu na úseku zákona č. 589/1992 Sb. a to již před neoprávněným obsazením provozovny. Pro zrušení živnostenského oprávnění však není rozhodné, z jakého důvodu nebyla stěžovatelka schopna závazky vůči státu plnit. Důvod pro zrušení živnostenského oprávnění stěžovatelky byl dán podáním návrhu příslušné správy sociálního zabezpečení na zrušení oprávnění a dluhem na pojistném na sociální zabezpečení. Správní orgán neshledal kasační stížnost stěžovatelky důvodnou.

V podání ze dne 19. 5. 2004 nazvaném Doplnění kasační stížnosti stěžovatelka upozornila na skutečnost, že je nutno aplikovat a používat tzv. komunitární právo, přičemž tato úprava má za určitých okolností přednost před právem národním. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod jako pramen komunitárního práva dle názoru stěžovatelky extenzivně vztahuje soukroměprávní vztahy do oblasti správního soudnictví. Stěžovatelka dále uvedla, že Evropská rada přijala Chartu základních lidských práv Evropské unie, že výkon povolání a hospodářská svoboda jsou garantovány soudní praxí již od 70. let a v neposlední řadě, že zcela uhradila pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Své doplnění uzavřela konstatováním, že by bylo v rozporu s dobrými mravy, se základními komunitárními právy, pokud by nebylo vyhověno kasační stížnosti.

V dalším podání ze dne 25. 11. 2004 nazvaném Doplnění kasační stížnosti o nové skutkové okolnosti stěžovatelka poukázala a ocitovala str. 254 komentáře Soudního řádu správního, vydavatelství C. H. B., a doložila potvrzení o úhradě svých závazků a to ze soukromých prostředků společníků.

Ze správního spisu, který soudu předložil správní orgán, vplynuly následující podstatné skutečnosti:

Podáním ze dne 19. 9. 2002 navrhla Okresní správa sociálního zabezpečení České Budějovice dle ust. § 6 odst. 4 písm. y) zákona č. 582/1991 Sb. a ust. § 58 odst. 2, věty druhé, zákona č. 455/1991 Sb. zrušení živnostenského oprávnění obchodní společnosti G. A. s. r. o. vydaného na hostinskou činnost, případně i dalších živnostenských oprávnění, neboť společnost delší dobu neplnila povinnosti vůči státu uložené jí zákonem č. 589/1992 Sb. tím, že neodváděla pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Ke dni 21. 1. 2003 činil dluh společnosti 403 663 Kč. Rozhodnutím Magistrátu města České Budějovice, obecního živnostenského úřadu, ze dne 7. 3. 2003, č. j. ŽÚ-01/03/00129/IV-Ja,

bylo dle ust. § 58 odst. 3, věty druhé, živnostenského zákona zrušeno živnostenské oprávnění stěžovatelky k provozování podnikatelské činnosti v předmětu podnikání „hostinská činnost“ pro neplnění závazků vůči státu. Z odůvodnění rozhodnutí je zřejmé, že stěžovatelce byla ke dni 1. 3. 2002 zrušena veškerá živnostenská oprávnění na ohlašovací živnosti volné na návrh Okresní správy sociálního zabezpečení České Budějovice z důvodu neplnění závazků vůči státu. Okresním živnostenským úřadem České Budějovice bylo vydáno rozhodnutí o zrušení živnostenského oprávnění s předmětem podnikání hostinská činnost, a to dne 13. 3. 2002, které bylo v rámci odvolacího řízení zrušeno, neboť stěžovatelka v jeho průběhu uhradila dlužné částky. K odvolání stěžovatelky bylo toto rozhodnutí potvrzeno napadeným rozhodnutím správního orgánu, který v jeho odůvodnění konstatoval, že má za to, že bylo dostatečně prokázáno, že stěžovatelka své závazky vůči státu neplní, což z důvodu ochrany veřejného zájmu a zamezení růstu dlužné částky vůči státu vede ke zrušení předmětného živnostenského oprávnění.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené rozhodnutí krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Dle ust. § 58 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „živnostenský zákon“), živnostenský úřad příslušný podle odstavce 1 může živnostenské oprávnění zrušit nebo v odpovídajícím rozsahu provozování živnosti pozastavit, jestliže podnikatel závažným způsobem porušil nebo porušuje podmínky stanovené rozhodnutím o udělení koncese, tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy. Živnostenský úřad může živnostenské oprávnění zrušit též na návrh příslušné správy sociálního zabezpečení, jestliže podnikatel neplní závazky vůči státu. Živnostenský úřad může zrušit podnikateli živnostenské oprávnění, jestliže podnikatel neprovozuje živnost po dobu delší než 4 roky.

Podle ust. § 109 odst. 4 s. ř. s. ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží.

S ohledem na celkové zaměření kasační stížnosti, která je v mnohém spíše proklamativním textem než souborem tvrzení, z jakého důvodu je rozhodnutí krajského soudu vadné, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné se nejprve vyjádřit k otázce ust. § 58 odst. 3 živnostenského zákona. Jak je patrné z textu zákonného ustanovení, obsahuje toto tzv. správní uvážení; zákonodárce dal tedy správnímu orgánu určitou možnost zvážení konkrétních okolností případu. S ohledem na dikci ust. § 58 odst. 3 živnostenského zákona citovaného výše je zřejmé, že správní orgán má dvě možnosti rozhodnutí, a to zrušení či nezrušení živnostenského oprávnění subjektu, který neplní své závazky vůči státu, za předpokladu, že příslušná správa sociálního zabezpečení podá návrh na zrušení. Tímto způsobem stanovil živnostenský zákon podmínky pro použití správního uvážení. Blíže se k této otázce velmi pregnantně vyjádřil v odůvodnění svého rozhodnutí již krajský soud. Soudu v případě použití správního uvážení náleží přezkoumávat pouze meze, nebo-li zákonný rámec volné úvahy správního orgánu, a další otázky, které se však netýkají samotného obsahu uvažování. Jestliže Krajský soud v Českých Budějovicích dospěl ve svém rozhodnutí k závěru, že správní orgán dodržel všechny zákonem stanovené podmínky pro použití správního uvážení, Nejvyšší správní soud se s jeho právním závěrem plně ztotožňuje.

K výše uvedenému je nutno dodat, že pro souzenou věc je zcela právně irelevantní, z jakého důvodu nebyla stěžovatelka schopna plnit své závazky vůči státu, neboť zákon sám nestanoví, že by správní orgán měl zkoumat příčiny stěžovatelčiny insolventnosti.

Je zřejmé, že toto hledisko bylo možno promítnout do volné úvahy správního orgánu, což je však oblast vybočující z rámce přezkumu ve správním soudnictví, nehledě na okolnost, že ze spisu jednoznačně vyplývá, že stěžovatelka neplnila své závazky již před „svým nezákonným vyhnáním“ ze své provozovny a to opakovaně.

Zcela nad rámec výše uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za vhodné se s ohledem na konstrukci stížních bodů, které prakticky argumentují pouze rozporem rozhodnutí správního orgánu s dobrými mravy, vyjádřit k dopadu této kategorie na oblast správního rozhodování, s tím, že Nejvyšší správní soud si je vědom, že na posouzení sporné věci tato otázka nedopadá. Nejvyššímu správnímu soudu se v této souvislosti jeví jako vhodné ocitování nálezu Ústavního soudu publikovaného ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 26. „Z ustanovení § 3 odst. 2 správního řádu plyne, že správní orgány jsou povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s občany a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí a uplatnit své návrhy. V podstatě se jedná o zákonné vyjádření pravidel "elementární slušnosti a dobrých mravů", bez nichž si nelze představit žádný spravedlivý proces, tedy ani správní rozhodování.“ Z uvedeného nálezu je zřejmé, že ve správním řízení se nepoužívá obecná generální kategorie dobrých mravů, avšak i ve veřejném právu, potažmo ve správním řízení, je možno nalézt klauzule, které mají podobný obsah jako kategorie dobrých mravů, ovšem s některými odlišnostmi danými materií právní úpravy; je zřejmé, že všechny tyto klauzule mají společný cíl a to být určitým doplňkovým faktorem pro výkon subjektivních práv a povinností. V souzené věci však, jak již bylo uvedeno v předchozích odstavcích, krajský soud a ani Nejvyšší správní soud neshledal v postupu správních orgánů žádné pochybení.

S ohledem na ust. § 109 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud nepřihlédl k podáním stěžovatelky ze dne 19. 5. 2004 a 25. 11. 2004.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka ve své kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Ze všech shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost jako nedůvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem dle § 109 odst. 1 citovaného zákona, dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému správnímu orgánu podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 8. prosince 2005

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu

