



Vyvěšeno dne: 15. 5. 2023

Svěšeno dne: 29. 5. 2023

Petra Kopáčková

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **WAI LUPE a.s.**, IČO 04974735, se sídlem Vaníčková 1639, Kladno, zast. Mgr. Petrou Hrachy, advokátkou, se sídlem Cihlářská 19, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2022, č. j. 059725/2022/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2022, č. j. 52 A 3/2022-36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 13. 5. 2022, č. j. 059725/2022/KUSK, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Kladna ze dne 11. 3. 2022, č. j. OŽ/867/22/Sv. Tímto rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 62 odst. 1 písm. k) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění zákona č. 527/2020 Sb. (dále jen „živnostenský zákon“), kterého se měla dopustit tím, že nejméně dne 22. 7. 2021 v 11:05 hodin a dne 30. 9. 2021 v 10:10 hodin v rozporu s § 31 odst. 2 živnostenského zákona nezajistila viditelné označení svého sídla na adrese Vaníčková 1639, Kladno, obchodní firmou a identifikačním číslem osoby. Za tento přestupek byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 2.000 Kč. Žalobkyni byla dále uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Ze spisového materiálu vyplývá, že správní orgán I. stupně zjistil v rámci úkonů předcházejících kontrole podle § 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), že se na adrese Vaníčková 1639, Kladno, nachází rodinný dům, který není ve smyslu § 31 odst. 2

živnostenského zákona řádně označen jako sídlo žalobkyně. Označení totiž nebylo patrné na vstupních vrátkách, na oplocení, na fasádě domu, či za jeho okny. Vstupní branka byla zamčená a na zvonek nikdo uvnitř domu nereagoval. Jiný přístup na pozemek správní orgán nenalezl. Tyto úkony byly správním orgánem vykonány ve dnech 22. 7. 2021 v 11:05 hodin a 30. 9. 2021 v 10:10 hodin. Z následně provedené kontroly a skutečností zjištěných v rámci řízení o přestupku vyplynulo, že předmětné označení se nachází u vchodových dveří do domu, které nejsou vidět z ulice. Žalovaný vyvodil odpovědnost žalobkyně za přestupek zejména na základě teleologického výkladu § 31 odst. 2 živnostenského zákona. Naznal, že požadavek tohoto ustanovení může být splněn pouze v případě, že je označení sídla viditelné z veřejně přístupného místa. Takové označení pak splňuje účel tohoto ustanovení, a to transparentnost podnikatelského prostředí vůči orgánům státní správy a třetím osobám.

[3] Žalobkyně v žalobě namítala, že žalovaný porušil zásadu materiální pravdy, zásadu vyšetřovací, principy právní jistoty a předvídatelnosti správních rozhodnutí. Byla toho názoru, že její sídlo je řádně označeno ve smyslu § 31 odst. 2 živnostenského zákona. Ten totiž po podnikatelských subjektech nevyžaduje, aby bylo označení viditelné z veřejně přístupného místa. Rovněž namítala, že vstupní branka k domu bývá normálně odemčená, a nic tedy osobám nebrání v přístupu ke vchodovým dveřím domu. Dále v žalobě uvedla, že správní orgány nerespektovaly svoji ustálenou rozhodovací praxi, kterou zavedly ve čtyřech dříve projednávaných případech. Správní orgány tuto námitku dříve zamítly, neboť případy, na které žalobkyně odkazovala, se týkaly společností sídlících ve víceúčelové stavbě s kancelářskými prostory, kdežto v projednávaném případě se jedná o sídlo společnosti v rodinném domě situovaném ve vilové čtvrti.

[4] Krajský soud dal žalobkyni za pravdu v tom, že požadavek na viditelnost označení sídla může být splněn i za situace, kdy toto označení není viditelné z veřejně přístupného místa. Takový požadavek totiž zákon výslovně neobsahuje a nelze takovou povinnost dovozovat pomocí jeho výkladu. Je nutno rozlišovat mezi zákonnými požadavky na označení sídla a provozovny (§ 17 odst. 7 živnostenského zákona). Na označení provozovny zákon klade vyšší nároky, které nelze vztahovat na označení sídla. Musí být totiž označena nejen viditelně, ale i trvale a zvenčí. Soud připustil, že označení sídla ztratilo v důsledku přijetí novější právní úpravy doručování (zřízení datových schránek osobám zapsaným v obchodním rejstříku) část svého významu. Nedá se však dovodit, že by byl požadavek na označení sídla obsoletní. Ne každou zásilku je totiž možné zaslat elektronicky. Řádné označení sídla je důležité i z hlediska ochrany spotřebitele. Tyto nedostatky pak sice lze zhojit prostřednictvím aplikace tzv. teorie sféry dispozice adresáta, jde však až o náhradní prostředek, který nenaplnuje primární účel právní úpravy doručování. Ani po orgánech veřejné správy nelze požadovat, aby jejich pracovníci byli při výkonu kontrolní činnosti nuceni přelézat plot a vykonávat „detektivní práci“. Soud cituje důvodovou zprávu k novele živnostenského zákona č. 356/1999 Sb. V té je uvedeno, že úprava obsažená v předmětném ustanovení „byla přijata vzhledem k tomu, že do těchto míst se doručují písemnosti a v případě, že podnikatel nepodniká v provozovně, je zároveň jedním z kontaktních míst s podnikatelem.“ Z ustanovení byla následně zákonem č. 130/2008 Sb. vypuštěna část věty „pro účely doručování písemností“, neboť, jak plyne z důvodové zprávy, „již dříve byla ze zákona vypuštěna speciální úprava doručování“. Dle názoru soudu to však neznamená, že by sídlo přestalo plnit svoji funkci kontaktního místa s podnikatelem, jakož i funkci v rámci doručování. Označení sídla tedy stále hraje důležitou roli v dosažitelnosti podnikajících subjektů a je rovněž důležité z důvodu předcházení vytváření zastřených a skrytých sídel. Parametry § 31 odst. 2 živnostenského zákona pak splní takové označení, které mohou dotčené osoby reálně a za přiměřených podmínek spatřit. Nemůže je splnit takové označení, které je skryté, nečitelné či umístěné na neobvyklém místě. Soud cituje závěr Veřejného ochránce práv,

pokračování

ze kterého plyne, že požadavek označení sídla bude splněn i v případech, kdy je označení dostupné alespoň v době obvyklých otevíracích hodin. Dovedl, že viditelné je takové označení, ke kterému podnikatel zajistí přístup. Dále soud odkazuje na dle jeho názoru obdobnou právní úpravu jiných druhů označení obsaženou v dalších zákonech (např. zákon č. 162/2003 Sb., o zoologických zahradách, nebo zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě). Žalobkyně dle názoru soudu nepředložila žádný důkaz, který by vyvracel tvrzení žalovaného o zamčené brance. Dle soudu bylo prokázáno, že v době kontroly byla branka zamčená, a označení sídla tedy nemohlo být považováno za viditelné ve smyslu § 31 odst. 2 živnostenského zákona. Odkaz žalobkyně na ustálenou rozhodovací praxi žalovaného soud neshledal důvodným, neboť žalobkyně citovala případy týkající se jednoho objektu, což na vytvoření ustálené rozhodovací praxe nestačí. Z odkazovaných případů navíc neplyne, že by byla předmětná označení sídel za zamčenými dveřmi, jak tvrdí žalobkyně. Závěrem soud poukázal na rozdíl v charakteru sídel umístěných v rodinném domě a v kancelářských budovách. Uvedl, že požadavky na označení sídla se vzhledem k tomuto rozdílu mohou fakticky lišit.

[5] Nejvyšší správní soud doplňuje, že na stejné adrese jako žalobkyně sídlí i společnost Oikido s. r. o., která byla žalovaným rovněž uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 62 odst. 1 písm. k) živnostenského zákona. Správní žalobu proti rozhodnutí žalovaného krajský soud rozsudkem č. j. 56 A 3/2022-37 zamítl. I proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost. Dále na této adrese sídlí společnosti Elelupe s. r. o. a Hakimi s. r. o., které byly za uvedený přestupek potrestány taktéž. V těchto případech však krajský soud žalobám vyhověl (rozsudky č. j. 50 A 6/2022-25 a č. j. 50 A 4/2022-36, dále jen „zrušující rozsudky“). Krajský soud se v těchto rozsudcích věcně vymezil proti závěrům obsaženým v rozsudcích č. j. 56 A 3/2022-37 a č. j. 52 A 3/2022-36 (dále jen „zamítavé rozsudky“). Dovedl, že § 31 odst. 2 živnostenského zákona obsahuje pouze požadavek viditelnosti označení sídla, ne však viditelnosti z veřejně přístupného místa. Takový výklad by byl nepřiměřeně extenzivní, což je problematické zejména v řízeních trestní povahy. Dle jeho názoru soud v zamítavých rozsudcích povahu řízení jako řízení trestního opomenul. Přestože dovedl, že výklad žalovaného je příliš extenzivní, považuje ho za udržitelný za účelem zachování dostupnosti podnikatele pro spotřebitele a orgány veřejné moci. Podnikatel přichází s těmito subjekty do styku primárně v provozovnách, na jejichž označení z tohoto důvodu zákon klade přísnější nároky. V internetové době již navíc nedává smysl, aby fyzické označení sídla mohlo mít jakýkoli vliv na předcházení vzniku tzv. fiktivních společností. Označení sídla nemá vliv ani na práva věřitele. Ten má možnost dovolat se při nesouladu zapsaného a skutečného sídla toho skutečného. Význam označení sídla není dán ani v rámci plnění povinností vůči spotřebitelům. S ohledem na uplatnění principu materiální publicity totiž pro vyvolání účinku doručení postačí, když spotřebitel zašle reklamaci či zásilku s reklamovaným zbožím na rejstříkovou adresu. Totéž platí pro případy, kdy se zboží rozhodne reklamovat osobně. Novelou živnostenského zákona č. 130/2008 Sb. odpadl význam označení sídla pro doručování. Význam z hlediska doručování byl dále ještě umenšen povinným zřízením datových schránek právníckým (a nyní i podnikajícím fyzickým) osobám. Soud nepřisvědčil ani úvaze, že označení sídla má význam kvůli dosažitelnosti podnikatele pro orgány veřejné správy. Není rovněž pravdou, že by pracovníci kontrolních orgánů neměli v případě nutnosti povinnost přelézt plot, aby zajistili podklady nutné k unesení důkazního břemene v řízení trestního charakteru. V zamítavých rozsudcích je rovněž chybně použita analogie označení podle jiných předpisů, přičemž je možné považovat ji za analogii v neprospěch obviněného.

[6] Krajský soud rovněž vydal rozsudky ze dne 22. 12. 2022, č. j. 44 A 6/2022-26, a ze dne 29. 12. 2022, č. j. 44 A 3/2022-45, týkající se dalších společností sídlících na stejné adrese jako

žalobkyně (Yamazaki s. r. o. a Keolu a. s.), kterými žaloby na základě obdobného právního posouzení jako v nyní posuzované věci zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). V rozsudku krajského soudu stěžovatelka spatřuje rozpory. Soud totiž nejdříve označil výklad § 31 odst. 2 živnostenského zákona ze strany žalovaného za nepřiměřeně extenzivní, aby se následně dopustil obdobného pochybení, neboť s povinností viditelného označení sídla spojil povinnost podnikatele zajistit k tomuto označení přístup. Soud tak změnil popis skutku a odlišně vymezil následek přestupku, kterého se měla stěžovatelka dopustit, čímž fakticky uznal stěžovatelku vinnou za zcela jiné jednání, a tedy porušil základní zásady řízení trestní povahy (zejm. zásadu zachování totožnosti skutku a zásadu *nulla poena sine lege*). Stěžovatelka je navíc podnikatelským subjektem, který k výkonu své činnosti nepotřebuje jedno stálé místo; většina její komunikace se zákazníky probíhá elektronicky nebo telefonicky. Kontrolní orgán pak může využít svého oprávnění vstupovat v souvislosti s výkonem kontroly na soukromé pozemky. Je to ostatně právě žalovaný, který má povinnost zjistit skutkový stav věci, a nelze tedy v případech, kdy by byl příslušný pracovník kontrolního orgánu nucen přelézt plot, hovořit o „detektivním pátrání“. Stěžovatelka rovněž nesouhlasí s tím, jak soud vypořádal její námitku směřující k rozhodovací praxi žalovaného. Na jednu stranu totiž žalovanému „vyčínil“, že k projednávané věci nepřipojil stěžovatelkou namítané spisy a neseznámil se s předmětnými rozhodnutími, na druhou stranu uznal jeho popis rozdílnosti objektů (rodinný dům v projednávané věci a budova na adrese Čs. Armády 1979, Kladno, které se týkaly namítané případy) za věrohodný. Nic navíc nenasvědčuje tomu, že jsou označení v této budově veřejně přístupná. Rádnost označení sídla pak nemůže být ovlivněna charakterem objektu, ve kterém se sídlo nachází. Takový výklad zákona by totiž byl diskriminační. Závěrem stěžovatelka odkázala na výše zmíněné rozsudky Krajského soudu v Praze týkající se společností Hakimo s. r. o. a Elelupe s. r. o. sídlících na stejné adrese jako stěžovatelka.

[8] Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem.

[10] Dále se musel zabývat otázkou přijatelnosti kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud odmítne kasační stížnost ve věcech, které jsou v řízení před krajským soudem rozhodovány specializovaným samosoudcem, pro nepřijatelnost, pokud tato stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

[11] Vymezením institutu nepřijatelnosti a výkladem konceptu přesahu vlastních zájmů stěžovatele se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně,

pokračování

3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně, 4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud: a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[12] Nejvyšší správní soud provedl rešerši své dosavadní judikatury týkající se § 31 odst. 2 živnostenského zákona. Otázkou, jejíž zodpovězení je pro posouzení věci stěžejní, je povaha řádného označení sídla podnikatele, konkrétně požadavku na jeho viditelnost. Podobnou otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 74/2010-59. Povaha označení byla v této věci řešena ve vztahu k provozovně. Soud tehdy naznal, že „*viditelným označením provozovny údajně podle § 17 odst. 7 a odst. 8 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, nutno rozumět označení zřetelné, srozumitelné, na první pohled patrné, zamezující dezinformaci o zákonem požadovaných nutných údajích.*“ Ze znění § 17 odst. 7 živnostenského zákona totiž vyplývá, že „*provozovna musí být trvale a zvenčí viditelně označena obchodní firmou nebo názvem nebo jménem a příjmením podnikatele a jeho identifikačním číslem osoby.*“ Je tedy zřejmé, že zákon klade na označení provozovny jiné, vyšší nároky než na označení sídla, a z těchto nároků vyplývají i závěry vyslovené v citovaném rozsudku NSS. Zákon (kromě obsahových náležitostí označení) totiž počítá se třemi parametry správně provedeného označení provozovny – viditelností, trvalostí a provedením zvenčí (tedy zejména na exteriéru budovy). Například názor NSS, že označení provozovny musí být *na první pohled patrné*, vyplývá zjevně ze zákonného požadavku na provedení označení zvenčí, aby zejména spotřebitel nemusel označení hledat a nemusel překonávat žádnou překážku. Tento požadavek však pro označení sídla stanoven není. Všechny tři požadavky na označení provozovny je pak třeba chápat nikoli samostatně, ale v jejich souhrnu a vzájemných souvislostech. Závěry citovaného rozsudku NSS tedy nelze bez dalšího vztáhnout na viditelnost označení sídla. Lze tedy uzavřít, že právní otázka podstatná k posouzení věci nebyla Nejvyšším správním soudem doposud řešena, a tudíž je kasační stížnost přijatelná.

[13] Podle § 31 odst. 2 věty první živnostenského zákona podnikatel je povinen *viditelně* označit obchodní firmou, popřípadě názvem, nebo jménem a příjmením a identifikačním číslem osoby, bylo-li přiděleno, objekt, v němž má sídlo, liší-li se od bydliště (§ 5 odst. 2), a zahraniční osoba odštěpný závod, pokud jej zřizuje.

[14] Podle § 62 odst. 1 písm. k) živnostenského zákona právnická osoba jako podnikatel nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 31 odst. 2 neoznačí sídlo nebo odštěpný závod.

[15] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, na označení provozovny si zákonodárce vymínil přísnější požadavky než na označení sídla. Takové označení musí splňovat parametr viditelnosti, přičemž tato viditelnost musí být trvalá, neboť označení musí být na provozovně trvale umístěno. Označení musí být kromě toho umístěno zvenčí provozovny (tj. zejména zvenčí budovy nebo zvenčí místnosti v budově, kde má provozovna více podnikatelských subjektů). Všechny tři parametry musí být splněny současně a splnění jednotlivých parametrů se vzájemně ovlivňuje. Za správně provedené označení provozovny například není možné považovat takové označení, které je po ukončení otevírací doby snato z budovy a uloženo do jejího interiéru, neboť není trvale zvenčí a patrné ani trvale viditelné. Otázka přístupu veřejnosti k označení přitom z logiky věci

nemůže hrát u označení provozovny roli, protože provozovna je pojmově určena k tomu, aby ji navštěvovala veřejnost. Požadavek na umístění označení zvenčí má tedy spotřebitele, věřitele, orgány veřejné moci či jen prosté kolemjdoucí informovat o skutečnosti, že v daném objektu podniká ten či onen podnikatel a dochází zde k obchodním stykům. Označení provozovny tedy plní funkce přesahující materií živnostenského zákona, neboť jeho účelem je mimo jiné viditelné odlišení objektu s provozovnou od objektů okolních.

[16] Označení sídla podnikatele musí oproti označení provozovny splňovat pouze požadavek viditelnosti. Oba druhy označení tedy nelze pojmově a obsahově směřovat. To ostatně vyplývá i z toho, že nedostatečné označení provozovny se trestá podle jiného ustanovení živnostenského zákona [§ 62 odst. 1 písm. g)]. Nejvyšší správní soud tedy musel posoudit otázku, jaké označení sídla je možné považovat za viditelné ve smyslu § 31 odst. 2 živnostenského zákona. Pro úplnost konstatuje, že požadavky na označení provozovny byly původním zněním zákona stanoveny shodně jako nyní platné požadavky na označení sídla (§ 31 odst. 1 živnostenského zákona v původním znění). Zákonná distinkce mezi označením provozovny a sídla vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 356/1999 Sb., kde je uvedeno, že „§ 31 stanoví povinnosti podnikatele, které mají vztah k přímému provozování živnosti a netýkají se označení provozovny a oznamovacích povinností ve vztahu k provozovně“. Důvodová zpráva však již neobsahuje bližší důvody pro provedení této distinkce, ani ke smyslu požadavků nově stanovených v § 17 odst. 7 zákona.

[17] Krajský soud jak v zamítavých, tak v zrušujících rozsudcích dalekosáhle polemizuje nad významem označení sídla a zejména v těch zamítavých dovozuje řadu jeho účelů. Dle názoru Nejvyššího správního soudu je však tato polemika do určité míry nadbytečná a míjí se s jádrem problému, kterým je otázka viditelnosti označení sídla. Ať už je hlubší smysl a účel označení sídla po novele živnostenského zákona provedené zákonem č. 130/2008 Sb., jímž zákonodárce z předmětného ustanovení vypustil spojení „pro účely doručování“, jakýkoli, požadavek na označení sídla podnikatele byl v zákoně ponechán, podnikající subjekty jsou povinny se jím řídit a orgány veřejné správy jsou oprávněny jeho nerespektování trestat.

[18] I přesto je však vhodné provést teleologický výklad § 31 odst. 2 živnostenského zákona, který může dopomoci k pochopení významu viditelnosti označení sídla a k posouzení, zda byla v projednávané věci naplněna skutková podstata přestupku podle § 62 odst. 1 písm. k) téhož zákona. Předmětná povinnost byla do živnostenského zákona zavedena zákonem č. 356/1999 Sb. V důvodové zprávě k této novele zákonodárce uvedl, že „tato úprava byla přijata vzhledem k tomu, že do těchto míst se doručují písemnosti a v případě, že podnikatel nepodniká v provozovně, je zároveň jedním z kontaktních míst s podnikatelem.“ Původní znění ustanovení navíc obsahovalo sousloví „pro účely doručování“. Ze znění tohoto ustanovení a důvodové zprávy vyplývá, že předmětná úprava byla do zákona včleněna za účelem naplnění dvou cílů: 1) k realizaci zvláštní úpravy doručování obsažené v živnostenském zákoně, 2) k zajištění podpůrné úpravy k úpravě označení provozoven pro případy, kdy podnikatel provozovnu nemá.

[19] Zákonem č. 130/2008 Sb. bylo zmíněné spojení „pro účely doručování“ ze živnostenského zákona vypuštěno. Z důvodové zprávy k této novele vyplývá, že se uvedená změna „váže na skutečnost, že již dříve byla ze zákona vypuštěna speciální úprava doručování, proto také není nutno stanovit povinnost označovat určité objekty pro účely doručování“. Výše zmíněný první cíl již tedy není třeba předmětným ustanovením nadále naplňovat, neboť odpadl zákonný důvod, pro který byl stanoven. Zbytek ustanovení však zákonodárce ze zákona nevypustil. Z důvodové zprávy lze dovodit, že povinnost označení sídla je stanovena pro případy, kdy podnikatel nepodniká v provozovně a je třeba zajistit existenci efektivně fungujícího kontaktního místa s ním. Zákon však na druhou

pokračování

stranu mezi podnikateli, kteří podnikají v provozovně, a těmi, kteří provozovnu nemají, nečiní rozdíl. Povinnost označení sídla platí pro všechny podnikatele bez rozdílu. Lze polemizovat nad tím, jaký význam má označení sídla podnikatelů, kteří podnikají v provozovně, nebo těch, kteří pro výkon svého podnikání z důvodu jeho povahy provozovnu ani jiné reálné místo nepotřebují (jako je tomu ostatně i u stěžovatelky). Tato polemika by však neměla nic na tom, že zákonodárce stanovil povinnost označit viditelně sídlo pro všechny podnikatele bez ohledu na druh podnikání nebo existenci provozovny. Dle názoru Nejvyššího správního soudu lze dovodit, že účel označení sídla jako místa, na němž lze kontaktovat podnikatele, je možné vztáhnout i na ty podnikatele, kteří provozovnu mají. Kdyby zákonodárce s tímto účelem sídla, a tedy i jeho označením, nepočítal pro všechny podnikatele bez rozdílu, projevilo by se to jistě ve znění zákona například ve formě zákonné výjimky. Z důvodové zprávy k zákonu č. 356/1999 Sb. navíc nutně nevyplývá, že by sídlo nehrálo roli kontaktního místa i u těchto podnikatelů. Naopak z ní lze vyvodit, že sídlo je jedním z kontaktních míst u všech podnikatelů bez rozdílu, přestože je tento jeho význam u podnikatelů využívajících ke svému podnikání provozovnu méně důležitý.

[20] Na věci nic nemění ani to, že reálný dopad označení sídla je vzhledem k technologickému pokroku, který má nesporný vliv na povahu podnikatelských styků, značně umenšen. Základním smyslem této povinnosti je informovat třetí osoby (veřejnost), že v objektu se nachází sídlo podnikatele (ať již tím je pouze potvrzena informace, kterou o umístění sídla získala třetí osoba z jiných zdrojů – např. z veřejných rejstříků, smlouvy, faktury, doručované zásilky -, nebo tím je kolemjdoucím získána zcela nová informace, o které daná osoba dosud nevěděla z jiného zdroje). Jejím účelem je potvrdit třetí osobě, že se nachází v místě, kde se může pokusit vejít v osobní styk s podnikatelem (skutečnost, zda se v sídle podnikatele zdržuje nějaká osoba oprávněná za něj jednat, je otázkou odlišnou). Není rozhodné, že k takovému osobnímu kontaktu dochází zřídka, či že je vznik takového kontaktu nepravděpodobný. Zákonodárce pro potřebu realizace těchto kontaktů stanovil povinnost viditelně označit sídlo vyjmenovanými identifikátory podnikatele. Není důležité, s kým je tento kontakt veden (zda je to spotřebitel, věřitel, dlužník či orgán veřejné moci) a za jakým účelem (kontrola, reklamace, vymáhání dluhu či naopak plnění závazku). Jediným udržitelným výkladem požadavku viditelnosti označení sídla, který vyplývá ze zákona a z citovaných důvodových zpráv, je, že označení musí být vnímatelné zrakem, musí z něho být dostatečně patrné identifikátory podnikatele a musí být patrné osobám od podnikatele odlišným. Jestliže má totiž označení plnit informační funkci o sídle jako o kontaktním místě podnikatele, nepostačí, pokud bude čitelné pouze pro osoby žijící v daném rodinném domě (tedy zejména pro fyzické osoby, které stojí za právníckými osobami v tomto domě sídlícími).

[21] Tuto funkci pak zcela jistě nemůže plnit označení, které není viditelné z místa, k němuž má veřejnost přístup. Krajský soud v napadeném rozsudku dovodil, že podmínka viditelnosti označení je splněna nejen tehdy, je-li označení viditelné z veřejně přístupného místa (ve smyslu veřejného prostranství, tedy místa, kde se může veřejnost zcela bez omezení pohybovat), ale též tehdy, pokud je třeba z veřejného prostranství vstoupit na soukromý pozemek, jestliže je tento vstup veřejnosti umožněn. Tím se nicméně ze soukromého pozemku stává do určité (byť omezené) míry veřejně přístupné místo (rozuměj místo, na které je umožněn vstup veřejnosti). V situaci, kdy zákon ukládá povinnost viditelného označení sídla, aniž by doplňoval, že označení musí být viditelné z veřejného prostranství, nelze dovozovat, že uvedenou povinnost splní podnikatel pouze tehdy, jestliže označení sídla umístí tak, aby bylo viditelné právě z veřejného prostranství. Takový výklad § 31 odst. 2 živnostenského zákona by byl vskutku extenzivní, neboť by v rozporu s účelem dané normy bezdůvodně vylučoval možnost umístit označení sídla tam, kde sice není viditelné z veřejného prostranství, ovšem je tam umožněn přístup veřejnosti.

[22] Požadavek na viditelnost označení sídla z místa, které je veřejnosti přístupné, resp. na které je veřejnosti umožněn přístup, je dle Nejvyššího správního soudu obsažen již ve smyslu označení sídla jako takového. Aby bylo označení sídla pro osoby odlišné od podnikatele (a osoby žijící v rodinném domě) viditelné, musí být viditelné přímo z místa, na které má veřejnost přístup, protože v opačném případě nemůže plnit svoji informační funkci. Výklad, ze kterého by vyplývalo, že jakékoli označení vyžadované zákonem nemusí být viditelné pro osoby, které jsou od podnikatele odlišné, by nebyl udržitelný. Takové označení by totiž neplnilo již svoji základní funkci vyplývající ze sémantického významu slova „označení“ jako informačního sdělení, které pojmově směřuje vůči třetím osobám odlišným od subjektu, jenž má povinnost označení provést. Jinak by bylo možné považovat za viditelné označení sídla *ad absurdum* i takové označení, které se nachází v kuchyni rodinného domu na lednici, a které tedy uvidí pouze jeho obyvatelé.

[23] Nelze přisvědčit stěžovateli, že jí krajský soud ukládá povinnost zajistit přístup k objektu, v němž se sídlo nachází a kde je označeno. Rozsudek se zabývá výlučně umístěním označení sídla, a to z toho pohledu, zda naplňuje zákonem stanovený požadavek viditelnosti. Pokud se stěžovatelka rozhodla, že označení sídla umístí tak, že není viditelné z veřejného prostranství, mohla své povinnosti dle § 31 odst. 2 živnostenského zákona dostát jen za podmínky, že by umožnila veřejnosti přístup k tomuto označení. To však neučinila.

[24] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil názoru žalovaného, že by na charakteru označení sídla měla něco měnit skutečnost, zda se sídlo nachází v kancelářském komplexu, nebo v rodinném domě. Výklad, podle něž by byly na podnikatele sídlícího v rodinném domě kladeny vyšší nároky než na podnikatele sídlícího v kancelářské budově, by totiž byl výkladem extenzivním a zakládajícím neodůvodněnou nerovnost. Zákon totiž mezi typy budov, ve kterých se může nacházet sídlo, nerozlišuje, a proto z něj nelze dovozovat přídatné povinnosti, kterými by se měl podnikatel sídlící v rodinném domě řídit. Závěr, zda je označení sídla viditelné, je nicméně možné vždy učinit jen na základě konkrétních okolností daného případu. Výklad požadavku viditelnosti označení sídla provedený krajským soudem umožňuje podnikatelům zvolit, kde umístí označení sídla a jakým způsobem zajistí přístupnost (viditelnost) tohoto označení pro veřejnost. Lze např. předpokládat, že vzhledem k zájmu na uchování soukromí obyvatel rodinného domu bude umístění označení sídla podnikatele, jenž má v rodinném domě sídlo, voleno spíše tak, aby bylo viditelné z veřejného prostranství, tedy bez potřeby vstoupit na soukromý pozemek. Na druhou stranu v případě umístění sídla v administrativní budově je potřeba chránit vlastnictví před vstupem cizích osob vnímána méně naléhavě, neboť z povahy věci se v těchto nemovitých věcech neodehrává jádro soukromého a rodinného života osob užívajících tam vymezené administrativní prostory, přičemž tyto budovy jsou zpravidla lépe uzpůsobeny pro přijímání třetích osob a kontrolu jejich pohybu po ní (recepce, vrátnice apod.). Záleží nicméně vždy na rozhodnutí každého podnikatele, jakým způsobem zajistí viditelnost označení svého sídla, za splnění této povinnosti plně odpovídá sám.

[25] Z výše uvedených důvodů nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit se stěžejním závěrem obsaženým ve zrušujících rozsudcích, podle něhož byl požadavek viditelného označení sídla splněn, ačkoliv ho veřejnost nemohla spatřit, neboť označení sídla neplní žádnou důležitou funkci pro uplatňování práv a povinností třetích osob. Krajský soud ve zrušujících rozsudcích vyšel z toho, že stávající právní prostředí, které je částečně založeno na rozvoji informačních technologií (např. informační systém datových schránek) a uplatňování právních fikcí a domněnek v soukromoprávních vztazích (např. při adresování právního jednání), nevyžaduje, aby bylo označení sídla viditelné třetím osobám. Takový výklad požadavku viditelnosti označení sídla je výkladem toliko jazykovým (přičemž i v tomto ohledu zcela nedoceňuje sémantický význam

pokračování

slova označení), který zcela abstrahuje od účelu právní normy. Je v rozporu se základním účelem povinnosti dle § 31 odst. 2 živnostenského zákona, jímž je informovat veřejnost o umístění sídla podnikatele v daném objektu. Naplnění této funkce vyžaduje přístupnost (tedy viditelnost) označení sídla, jinak tato informace nemůže zasáhnout osoby, jímž je určena. Argumentace krajského soudu, že v současnosti mohou třetí osoby uplatňovat svá práva a plnit své povinnosti zcela bez fyzického kontaktu s podnikatelem, odhlíží od toho, že rozvoj technologií a zavedení právních domněnek či fikcí neznamena ústup od požadavku na takové označení sídla, které je viditelné veřejnosti, neboť třetí osoby mohou mít i nadále dobré důvody uvedených možností nevyužít a pokusit se osobně kontaktovat podnikatele v jeho sídle. Rozvoj technologických a právních možností kontaktu s podnikatelem neznamena povinnost využívat jich. Povinnost obsažená v § 31 odst. 2 živnostenského zákona nebyla tímto vývojem ve svém jádru doposud dotčena.

[26] Z tohoto odcizení právní normy od jejího účelu (plnění informační funkce) vychází další závěr zrušujících rozsudků krajského soudu, podle něhož měl kontrolní orgán za účelem řádného zjištění skutkového stavu (tedy zjištění, že se označení sídla nachází na vchodových dveřích do rodinného domu) využít svých kontrolních oprávnění a překonat uzamčená vrátka. Takový postup by však byl za daných okolností zcela nepřiměřený, neboť pokud je smyslem povinnosti dle § 31 odst. 2 živnostenského zákona informovat veřejnost, postačí k prokázání plnění této povinnosti využít běžné možnosti, které má jakýkoliv jednotlivec (tedy detailní prohlédnutí objektu z veřejného prostranství, zazvonění na zvonek, zmáčknutí kliky na vstupní brance ke zjištění, zda lze vstoupit na pozemek).

[27] V žádném případě pak nelze uvažovat o vyhasnutí (tzv. *desuetudinis*) předmětné právní normy, a tudíž k jejímu zneplatnění a nemožnosti jejího vymáhání. Pokud by se totiž z vyhasnutí účelu právní normy (k čemuž směřuje argumentace ve zrušujících rozsudcích krajského soudu) dalo vyvozovat vyhasnutí normy jako takové, stala by se závaznost právních norem arbitrárním parametrem závislým na jejich sociologickém přijímání. Význam zákonodárné moci by tak byl značně oslaben, neboť pouze ona (a v určitých případech i Ústavní soud) má pravomoc k derogaci zákona. Právní řád by pak nebyl tvořen pozitivním právem, ale právními obyčejí, jehož druhem *sui generis* je i *desuetudo*. Na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že výše popsany stav by se nedal nazvat obsolencí (jak tvrdí krajský soud v zamítavých rozsudcích). Obsoletní je taková právní norma, která z objektivních důvodů pozbyla právní účinnost. Tyto důvody způsobují objektivní nepoužitelnost právní normy, nikoli její vyhasnutí z důvodů sociokulturních, či z důvodu technologického pokroku, na jejichž základě norma prostě vyjde z užívání. Jak vyplývá z výše uvedeného, na rozdíl od obsolence není vznik *desuetudinis* v právním systému České republiky možný, je nanejvýš možné uvažovat o stavu, kdy orgány veřejné moci nebudou některé formální prohřešky z důvodu jejich nízké společenské nebezpečnosti trestat (resp. by je trestal pouze napomenutím). Při procházce ulicemi měst a obcí lze zjistit, že povinnost viditelného označení sídla podnikatelů je běžně dodržována, právní norma obsažená v § 31 odst. 2 živnostenského zákona tedy nevyšla z užívání.

[28] Nejvyšší správní soud doplňuje, že krajský soud v napadeném rozsudku vymezil i časový aspekt týkající se viditelnosti označení sídla, a tedy případně i přístupnosti soukromého pozemku, z něhož lze označení spatřit. Proti této úvaze však nesměruje kasační námitka, a proto se jí Nejvyšší správní soud nezabýval. Argumentuje-li stěžovatelka tím, že sama je pro své klienty i orgány veřejné moci vždy kontaktní, neskrývá se, nevede tato okolnost k tomu, že by nedošlo k porušení povinnosti dle § 31 odst. 2 živnostenského zákona. Porušena byla informační povinnost, nikoliv povinnost být kontaktní.

[29] Stěžovatelka v kasační stížnosti zdůrazňuje, že krajský soud zcela změnil popis skutku, v němž správní orgány spatřovaly přestupek. Jednak jinak vymezil jednání, v němž přestupek spočívá, jednak nepřisvědčil tomu, že by jednání mělo takové následky, jaké mu správní orgány přikládaly. Výslovně namítá porušení zásady totožnosti skutku. Problematika totožnosti skutku je společná pro oblast trestního práva i správního trestání (přestupky). Lze proto vycházet ze závěrů judikatury Nejvyššího soudu týkající se totožnosti skutku v trestním řízení. Podle ní vymezení pojmu *skutek* ponechává zákon teorii trestního práva hmotného a procesního a soudní praxi. Vzhledem k tomu nelze dát obecně platnou směrnicí, co tvoří skutek v konkrétní projednávané věci a kdy je totožnost skutku zachována, ale bude nutné zkoumat tuto otázku vždy podle individuálních okolností každého případu zvlášť. V obecné rovině se skutkem rozumí *určitá událost ve vnějším světě záležející v jednání člověka*, která může mít znaky jednoho nebo více trestných činů anebo nemusí vykazovat znaky žádného trestného činu; jako skutek je taková událost vymezena v příslušném aktu orgánu činného v trestním řízení (v usnesení o zahájení trestního stíhání, v záznamu o sdělení podezření, v obžalobě, v návrhu na potrestání, v rozsudku, v usnesení o zastavení trestního stíhání atd.). Skutkem je tedy souhrn určitých, konkrétně popsáných skutkových okolností, nikoli jejich právní posouzení. *Podstatu skutku* tvoří jednání pachatele (obžalovaného) a následek tímto jednáním způsobený, který je relevantní z hlediska trestního práva hmotného. *Jednáním* je projev vůle pachatele ve vnějším světě, který může spočívat v konání (komisivní delikt) nebo v opomenutí, nekonání (omisivní delikt). Jen takové děje, které jsou jednáním, lze v trestním řízení dokazovat a právně kvalifikovat a jen jednáním může být způsoben následek významný pro trestní právo. *Následek* spočívá v porušení nebo ohrožení hodnot (zájmů, vztahů) chráněných trestním zákonem (tj. života, zdraví, osobní svobody, majetku atd.). Na zachování totožnosti skutku *nemají vliv* změny v okolnostech, které *pouze individualizují žalovaný skutek* z hlediska času, místa a způsobu spáchání činu, formy zavinění, rozsahu následku a motivace, když jinak shoda v následku či jednání není dotčena. Tak na podstatě skutku nic nezmění např. upřesnění data spáchání trestného činu oproti obžalobě nebo upřesnění způsobu provedení činu. Totožnost skutku zůstane zachována, jestliže odpadnou nebo se změní některé skutečnosti uvedené v obžalobě, které se vztahují *k jiným okolnostem* než k relevantnímu jednání nebo následku (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2011, sp. zn. 3 Tdo 1049/2011, dále též viz rozsudky NSS ze dne 9. 11. 2021, č. j. 10 As 258/2021-34, ze dne 2. 3. 2023, č. j. 8 As 74/2021-54, a ze dne 4. 5. 2023, č. j. 1 As 286/2022-70).

[30] Podle oznámení o zahájení řízení o přestupku spočívá přestupek v tom, že stěžovatelka v rozporu s § 31 odst. 2 živnostenského zákona dne 22. 7. 2021 v 11:05 hod. a dne 30. 9. 2021 v 10:10 hod. nezajistila viditelné označení objektu na adrese Vaníčkova 1639, Kladno, v němž má sídlo, svou obchodní firmou a identifikačním číslem. Shodně je skutek vymezen i v prvostupňovém rozhodnutí a nezměnil jej ani žalovaný v rozhodnutí o odvolání. Krajský soud pouze částečně odlišně vyložil § 31 odst. 2 živnostenského zákona, neboť připustil, že v něm stanovenou povinnost lze splnit nejen tím, že označení je viditelné z veřejného prostranství, nýbrž i z místa, k němuž je veřejnosti umožněn přístup. V důsledku této změny ve výkladu právní normy se stala právně významnou další okolnost, a to zda bylo možné získat v uvedenou dobu přístup na zahradu rodinného domu (zda byla vrátka zamčená, zda někdo reagoval na zvonění). To lze nicméně považovat pouze za upřesnění způsobu provedení přestupku, aniž by tím byla jakkoliv změněna podstata skutku. Jednání stěžovatelky tak zůstává v podstatném ohledu totožné, přičemž následek jednání je zcela totožný. Polemika byla vedena nanejvýš o to, jaký konkrétní dopad může mít porušení povinnosti stanovené § 31 odst. 2 živnostenského zákona do práv a povinností třetích osob, a tedy jaká je závažnost daného přestupku v současném kontextu hospodářského života. Nebylo však žádných pochyb o tom, že přestupek představuje porušení informační povinnosti

pokračování

podnikatele, kterou je povinen plnit vůči třetím osobám (to tvrdily jak oba správní orgány, tak krajský soud). Požadavek totožnosti skutku nelze vykládat tak, že jakmile se s ohledem na odlišnou právní kvalifikaci ukážou být právně významné i další okolnosti, musí být zahájeno řízení o novém skutku.

[31] Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že s ohledem na posun, který případ zaznamenal v napadeném rozsudku krajského soudu, jí nebylo umožněno uplatnit obranu. Stěžovatelka naopak proti závěru, že branka byla zamčená, uplatňovala námitku od zahájení přestupkového řízení. Žalovaný se s touto námitkou ve svém rozhodnutí vypořádal, neshledal žádný důvod ke zpochybnění zjištění správního orgánu I. stupně, že vrátka i vrata byla vždy zamčená a přístup k domu nebyl možný. Pokud jde o právní relevanci této skutečnosti, zmínil, že i kdyby byla branka do zahrady skutečně odemčená, bylo by označení sídla sporné, neboť nelze předpokládat, že by jakákoliv osoba při hledání obchodní společnosti vstoupila bez zábran na soukromý pozemek. Žalovaný zejména zdůraznil, že v situaci, kdy přístup do zahrady nebyl možný a označení sídla se nacházelo na opačné straně domu, která z žádného veřejně přístupného místa nebyla vidět, nelze považovat takové označení za viditelné a odpovídající požadavku zákona. Z toho vyplývá, že žalovaný neměl za účelné podrobněji se zabývat argumentací, zda by se stěžovatelka dopustila přestupku, i kdyby byla vrátka odemčená, neboť z okolností dané věci jednoznačně vyplývalo, že taková skutková eventualita nenastala.

[32] Krajský soud tedy nepochybil, jestliže korigoval právní názor žalovaného, namísto zrušení napadeného rozhodnutí, neboť skutková zjištění učiněná v průběhu správního řízení poskytovala oporu pro posouzení věci ve světle korigovaného právního názoru. Tato korekce pak nemá žádný vliv na posouzení existence a rozsahu překážky věci rozhodnuté, neboť místo, čas i způsob spáchání (v jeho základních rysech) přestupku zůstaly shodné.

[33] Obdobně nelze přisvědčit námitce stěžovatelky, že krajský soud nerespektoval zásadu *nulla poena sine lege*. Tato zásada je společně se zásadou *nullum crimen sine lege* v českém právním řádu zakotvena v čl. 39 Listiny základních práv a svobod. Podle tohoto článku „jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit“. Ustanovení § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, stanoví, že přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Vzhledem k obsahu stěžovatelčiny argumentace je zřejmé, že směřovala spíše k zásadě *nullum crimen sine lege*, tedy zásadě, podle níž nemůže být trestné jednání, které za trestné neprohlásí zákon, resp. přestupkem není jednání, které nesplňuje požadavky § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zásada *nulla poena sine lege* pak směřuje k trestu, který může být za dané jednání uložen.

[34] Tyto zásady v sobě obsahují dílčí požadavky, které musí trestní orgán při své činnosti dodržovat. Jedná se o *nullum crimen / nulla poena sine lege stricta* (přísnost zákona; zákaz použití analogie a extenzivního výkladu v neprospěch obviněného), *certa* (určitost zákona, jehož porušení je trestáno), *scripta* (tento zákon musí být psaný) a *praevia* (zákaz retroaktivního působení zákona). Ani jedna z uvedených dílčích zásad však dle názoru Nejvyššího správního soudu nebyla v rámci soudního řízení porušena. Krajský soud ve zrušujících rozsudcích uvedl, že v zamítavých rozsudcích nebyla respektována zásada *nullum crimen sine lege stricta*, neboť krajský soud přistoupil k užití analogie jiných zákonů obsahujících různou úpravu označení a učinil tak v neprospěch obviněného. Takový závěr však z rozsudků vyplývat nemůže. Krajský soud sice v zamítavých rozsudcích zmínil existenci některých označení, která jsou po určitých osobách vyžadována na základě různých zákonů, tato zmínka je však zjevně pouhým podpůrným argumentem, který

sám o sobě neměl na výsledné posouzení věci žádný vliv, měl pouze zvýšit přesvědčivost výkladu podaného krajským soudem. Nejvyšší správní soud je sice toho názoru, že krajským soudem uvedená přirovnání nejsou přiléhavá, neboť zcela nerespektují specifika rozličných právních úprav, tento nepřiléhavý podpůrný argument však nemůže mít za následek nezákonnost rozsudku. Z rozsudku neplyne ani porušení zásady *nullum crimen sine lege certa*. Ačkoliv může být požadavek na označení sídla předmětem zdánlivě složitého právního výkladu, neznamená to, že ho zákonodárce nedefinoval jasně (užití neurčitých právních pojmů, které vyžadují nikoliv zcela triviální výklad, se nepříčí zásadě *nullum crimen sine lege certa* – viz rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2018, č. j. 9 As 165/2017-45). Každé rozumně uvažující osobě totiž musí být jasné, že zákonným požadavkům nemůže dostát takové označení sídla, které mohou uzít pouze osoby obývající předmětný rodinný dům. Výše uvedený komplexní výklad daného ustanovení nadto vyplývá zejména z krajně neobratného jednání stěžovatelky. Neexistuje totiž jediný rozumný důvod, proč by mělo být označení sídla umístěno na dveřích rodinného domu, na které není vidět z ulice. Zákon podnikateli neukládá, aby bylo označení sídla jakkoli velkolepé nebo na první pohled na daném objektu patrné, jak se stěžovatelka během správního i soudního řízení snažila opakovaně namítat. Zcela dostačující by byla drobnější tabulka připevněná například na poštovní schránce nebo na vrátkách do zahrady. Ze stěžovatelkou přiložených fotografií je ostatně velmi dobře patrné, že přesně takovou tabulku umístila na domovních dveřích. Fakt, že se tato vcelku nenápadná tabulka nenachází na místě viditelném z ulice, pak vzhledem k argumentaci stěžovatelky postrádá opodstatnění i jakoukoli logiku.

[35] Stěžovatelka dále zpochybňuje správnost skutkových zjištění, pokud jde o závěr, že vstupní vrátka na pozemek byla zamčená. Z protokolu o kontrole vyplývá, že v době úkonů prováděných kontrolním orgánem na místě samém byla vrátka vedoucí na zahradu rodinného domu uzamčena, a tudíž se třetí osoby nemohly k označení sídla dostat (nemohly ho vidět). Pro posouzení věci je stěžejní, zda bylo označení sídla v inkriminovanou dobu dostupné (neboť nebylo viditelné z veřejného prostranství) a zda byla tato skutečnost žalovaným prokázána. V rámci úkonů předcházejících kontrole byla pořízena fotodokumentace, která je součástí spisu. Z fotografií nelze spolehlivě určit, zda byla branka skutečně uzamčena. Některé fotografie zobrazují pozemek u rodinného domu „za plotem“. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že tyto fotografie mohly být pořízeny skrz mřížky na vrátkách vedoucí do zahrady a s využitím funkce *zoom* fotoaparátu, jak už vyložil krajský soud. Stěžovatelka podala proti kontrolním zjištěním námitky, ze kterých však nevyplývá, že by uvedené zjištění kontrolního orgánu o uzamčené brance rozporovala. Tuto námitku vznesla až v písemném vyjádření k zahájení přestupkového řízení ze dne 22. 2. 2022 a následně ji zopakovala jak v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, tak v žalobě a implicitně i v kasační stížnosti.

[36] Z judikatury vyplývá, že zákon (zejména kontrolní řád, správní řád, zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich či živnostenský zákon) neomezuje možnost vznášet výhrady proti kontrolnímu zjištění jen na námitky podle kontrolního řádu (viz například rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1993, č. j. 6 A 82/93-21, rozsudky NSS ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80, a ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018-30). V projednávané věci tedy nemůže být stěžovatelce kladeno *a priori* k tíži, že některé své námitky proti kontrolním zjištěním správního orgánu nevznesla již v rámci svých námitek proti kontrolnímu protokolu. V projednávané věci je však třeba vycházet z okolností, které během kontroly a následného správního řízení vyvstaly. O zahájení kontroly a o skutečnostech zjištěných v rámci úkonů předcházejících kontrole se stěžovatelka dozvěděla na základě přípisu ze dne 1. 10. 2021. Z veškeré komunikace mezi stěžovatelkou a správním orgánem nevyplývá, že by stěžovatelka otázku zamčených vrátek zpochybňovala, a to ani v rámci námitek proti kontrolnímu protokolu. Námitku,

pokračování

že vrátka do zahrady rodinného domu byla v době provádění kontrolních úkonů odemčená, poprvé vznesla až dne 22. 2. 2022. V následně probíhajícím prvostupňovém ani odvolacím řízení tuto skutečnost nijak neprokazovala.

[37] Je pravdou, že důkazní břemeno leží v přestupkovém řízení na správních orgánech. Není tedy povinností obviněného, aby aktivně prokazoval skutečnosti svědčící o jeho nevině. V projednávané věci však byl podkladem pro rozhodnutí kontrolní protokol, jehož obsah je dle § 53 odst. 3 správního řádu nadán presumpcí pravdivosti. Bylo tedy na stěžovatelce, aby své tvrzení zpochybňující pravdivost kontrolního protokolu prokázala (viz rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2020, č. j. 4 As 409/2019-46, a ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018-30). Ustala však u tvrzení, jímž popírala pravdivost kontrolního protokolu, jehož obsah se opírá o záznamy z úkonů předcházejících kontrole ze dne 22. 7. 2021 a 30. 9. 2021. Ty byly vyhotoveny vždy dvěma pracovníky správního orgánu I. stupně a je v nich výslovně uvedeno, že vstupní vrátka byla uzamčena, na zazvonění na domovní zvonek nikdo nereagoval. Za této situace tedy nelze mít za to, že by stěžovatelka kontrolní zjištění relevantním způsobem zpochybnila, natož aby vyvrátila domněnku pravdivosti obsahu kontrolního protokolu. Okolnosti, za nichž stěžovatelka své tvrzení uplatnila, svědčí naopak o jeho účelovosti. Informaci, že kontrolní orgán při své činnosti zjistil, že jsou vrátka zamčená, stěžovatelka obdržela již počátkem října 2021. Ačkoli jí muselo nebo alespoň mělo být zřejmé, že i tato informace může mít pro posouzení věci relevanci, vyjádřila se k ní až po čtyřech měsících. Nejvyšší správní soud je tedy toho názoru, že správní orgány i krajský soud vycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu a dospěly ke správným zjištěním.

[38] Nejvyšší správní soud je rovněž toho názoru, že krajský soud vyhodnotil správně námitku týkající se dosavadní rozhodovací praxe žalovaného. Krajský soud přílehavě citoval pasáž usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, podle níž *„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. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činná do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“* Z předložené spisové dokumentace a argumentace stěžovatelky není možné dovodit, že by správní orgány v rámci posouzení označení sídla na adrese Čs. Armády 1979, Kladno, založily ustálenou rozhodovací praxi, neboť nesplňuje minimálně podmínku dlouhodobosti. Aby mohla být rozhodovací praxe považována za ustálenou, musela by vyplývat z množství projednávaných případů s obdobným skutkovým základem. Stěžovatelka však poukazuje pouze na případy, které se týkají jednoho stavebního objektu, přičemž není zřejmé, zda bylo v tehdy projednávané věci vůbec rozhodováno za obdobných skutkových okolností. Případy, kterých se stěžovatelka dovolává, nadto byly posouzeny pouze správním orgánem I. stupně (lze tedy uvažovat nanejvýš o správní praxi Magistrátu města Kladna), nebyly posouzeny nadřízeným orgánem, natož soudy, jejichž úkolem je mimo jiné sjednocovat rozhodovací činnost a tím utvářet či usměrňovat správní praxi. Lze sice mít výhrady k postupu žalovaného, který se měl s námitkou ustálené praxe vypořádat lépe; zejména si měl vyžádat předmětné spisové dokumentace, aby disponoval podklady pro náležité vypořádání předmětné námítky. Tím by zejména podpořil přesvědčivost svého rozhodnutí. Nicméně vzhledem k tomu, že se v daném případě nedá hovořit o ustálené rozhodovací praxi, nemůže mít postup žalovaného vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

[39] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s podstatou argumentace krajského soudu obsaženou v napadeném rozsudku, přičemž některé dílčí argumenty postačilo korigovat v odůvodnění tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že označení sídla je možné považovat za viditelné tehdy, je-li viditelné z veřejně přístupného místa (veřejného prostranství), nebo z místa, k němuž je zajištěn přístup veřejnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovanému nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 15. května 2023

L. S.

JUDr. Jiří Palla v. r.
předseda senátu