

20. 6. 2014

Pan B. provozuje v obci P., která je obcí s rozšířenou působností nacházející se v kraji V., parkoviště, které má pronajaté od obce P. jako jejího vlastníka. V sousedství provozuje na zpevněné vyasfaltované ploše jiné parkoviště pan A. Pan B. není spokojen s tím, že na jeho parkovišti parkuje jen málo aut, zatímco na parkovišti provozované panem A. bývá plno. Pan B. napsal na Ministerstvo vnitra dopis, který označil jako stížnost, ve kterém uvedl, že pan A., který je také podnikatelem, zřejmě provozuje parkoviště neoprávněně, že nemá žádnou smlouvu s obcí P., které neplatí nájem, a že plocha, na které u pana A. parkují vozidla, ani není určena pro provozování parkoviště. Pan B. požádal Ministerstvo vnitra, aby zahájilo vůči panu A. příslušná správní řízení, kterými mu zabrání v pokračování této „nezákonné činnosti“, a aby sdělilo panu B., jaké kroky vůči panu A. učinilo.

Živnostenský úřad obecního úřadu obce P. (= obecní živnostenský úřad, dále jen „živnostenský úřad“) poté, co od starosty této obce zjistil, že i v regionálním tisku se pan B. vyjadřoval o „nekalých praktikách“ pana A., který si může dovolit levnější parkovné a lákat tak více zákazníků, požádal písemně pana A., ať mu do sedmi dnů poté, co tuto žádost obdrží, prokáže právní důvod pro užívání parkoviště jako provozovny, a ať mu doloží, že plocha užívaná jako parkoviště je způsobilá pro provozování živnosti podle zvláštních právních předpisů.

Pan A. reagoval na žádost živnostenského úřadu písemně. Živnostenskému úřadu sdělil, že jeho žádost považuje za „šikanu“, že je živnostenskému úřadu jistě známo, že zpevněnou plochu vybudovala v minulosti sama obec P., která zde provozovala řadu let placené parkoviště. Obec P. pozemek i se zpevněnou plochou prodala právnímu předchůdci pana A. Pan A. v dopise živnostenskému úřadu rovněž uvedl, že obec P. nereagovala na vícere písemné žádosti pana A., aby mu vydala potřebné dokumenty z doby, kdy byla zpevněná plocha vybudována, tedy kolem roku 1995 (stavební povolení a kolaudační rozhodnutí dle tehdejší právní úpravy), které dle přesvědčení pana A. musí existovat. Pan A. uvedl, že obec P. vůči němu jedná „zlovolně“, když se může jednat o nekalou konkurenční praxi, neboť obec P. pronajímá okolní zpevněné plochy k provozování placeného parkoviště jinému podnikateli, panu B.

Živnostenský úřad po provedeném správním řízení vydal rozhodnutí, kterým uložil panu A. pokutu 10.000 Kč za to, že se měl dopustit deliktu dle ustanovení § 62 odst. 1 písm. e) bod 1 živnostenského zákona tím, že „neprokázal na žádost živnostenského úřadu právní důvod pro užívání provozovny a že užívá provozovnu, která nesplňuje požadavky stavebního zákona a zákona o pozemních komunikacích jako komunikace určené pro parkoviště“. Rozhodnutí nevymezilo ve výrokové části, kdy se měl pan A. vytýkaného jednání dopustit. V odůvodnění rozhodnutí živnostenský úřad mimo jiné uvedl, že podle údajů z katastru nemovitostí je pan A. vlastníkem pozemku, na kterém je plocha užívaná jako parkoviště, ale že se živnostenskému úřadu nepodařilo ani přes žádost adresovanou na jiné odbory

obecního úřadu obce P. získat dokumenty, podle nichž by na tomto místě vybudovaná zpevněná plocha byla stavebně určená jako parkoviště.

Pan A. podal proti rozhodnutí živnostenského úřadu obecního úřadu obce P. včas odvolání. Odvolací správní orgán odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Pan A. následně podal žalobu proti tomuto rozhodnutí o odvolání k místně příslušnému krajskému soudu. V ní vytýkal, že

- správní orgány vydaly rozhodnutí, aniž by se ve věci konalo ústní jednání a on tak nemohl uplatnit výhrady proti vedenému správnímu řízení (v průběhu správního řízení však pan A. výslovně požadavek, aby se konalo ústní jednání, nevznosl),

- správním rozhodnutím mu byla uložena pokuta, aniž by se dopustil nějakého protiprávního jednání.

OTÁZKY:

1. Mělo by Ministerstvo vnitra učinit nějaké úkony poté, co obdrželo dopis od pana B., případně o jaké úkony by mělo jít?
2. Jakou hmotněprávní povahu měla žádost živnostenského úřadu vůči panu A. (= o jakou formu správní činnosti šlo)? Vznikly z žádosti panu A. nějaké povinnosti, případně jaké?
3. Je dáno živnostenskému úřadu správní uvážení o tom, zda se podnikatel dopustil deliktu podle dle ustanovení § 62 odst. 1 písm. e) bod 1 živnostenského zákona?
4. Mělo být součástí výrokové části rozhodnutí živnostenského úřadu uvedení časových údajů, kdy se měl pan A. tam uváděného deliktu dopustit?
5. Kdo byl účastníkem správního řízení, v němž vydal živnostenský úřad rozhodnutí o pokutě panu A.?
6. Napište text poučení, které by mělo obsahovat písemné vyhotovení rozhodnutí živnostenského úřadu o uložení pokuty.
7. Jak by měl posoudit krajský soud žalobní důvody pana A. a jak by měl o žalobě rozhodnout?

U odpovědí vázaných na aplikaci právního předpisu je třeba použít přesné citace (předpis, paragraf, odstavec, příp. písmeno).

ŘEŠENÍ:

ad 1)

Pisatel dopisu upozorňuje na možné porušení právních povinností týkajících se živnostenského podnikání. Protože takové porušení právních povinností podnikatele může naplnit znak skutkové podstaty správního deliktu a vzhledem k zásadě legality, která se uplatňuje pro projednávání správních deliktů, je dopis konec konců podnětem k zahájení řízení z moci úřední podle § 42 správního řádu. Posoudit otázku případného porušování povinností podnikatele těchto pravidel přísluší (obecnímu) živnostenskému úřadu. Místní příslušnost bude vycházet ze správního řádu, je určena podle místa činnosti [§ 11 odst. 1 písm. a)]. Ministerstvo vnitra není k vyřízení podnětu pana B. příslušné. Postoupí jej věcně a místně příslušnému živnostenskému úřadu, tedy obecnímu živnostenskému úřadu v P. *Obsah dopisu by bylo možno chápat i jako podnět k zahájení živnostenské kontroly. Nejde však o postoupení podle § 12 správního řádu! Pro správnou odpověď se nevyžaduje zkoumání, zda Ministerstvo vnitra postoupí podnět i jiným správním orgánům.*

ad 2)

Žádost živnostenského úřadu je úkonem podle § 17 odst. 3 živnostenského zákona. Podnikatel je na žádost živnostenského úřadu povinen prokázat právní důvod pro užívání provozovny. Parkoviště je provozovnou [= prostorem, v němž je živnost provozována (§ 17 odst. 1 živnostenského zákona)]. Vzhledem k tomu, že ze „žádosti“ vzniká podnikateli zmíněná povinnost, jde (hmotněprávní vzato) o faktický pokyn, jemuž nepředchází žádný formalizovaný postup živnostenského úřadu (Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 262 - 263). Podnikatel je ale povinen pouze prokázat právní důvod pro užívání provozovny, nikoli doložit způsobilost provozovny pro provozování živnosti podle jiných (slovy živnostenského zákona „zvláštních“ právních předpisů). *Ustanovení § 17 odst. 3 není provázáno s ustanovením § 17 odst. 4 živnostenského zákona. Nejde však o opatření vysvětlení podle § 137 správního řádu (nehledě na to, že ustanovení § 17 odst. 3 má širší dosah, bylo by v případě, že by mělo sloužit k prověření podnětu k zahájení řízení z moci úřední, ve vztahu k úpravě obsažené ve správním řádu ustanovením speciálním)..*

ad 3)

K pojmu správního uvážení viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 79 - 85. Při posuzování podmínek, resp. předpokladů vzniku odpovědnosti podmínek odpovědnosti za správní delikt zákon žádný prostor pro správní uvážení neposkytuje. *Správní uvážení se týká až ukládání trestů (sankcí) za správní delikt.*

ad 4)

Vymezení doby protiprávního jednání (doby, kdy měl být správní delikt spáchán), musí být součástí výrokové části rozhodnutí. Je nezbytnou součástí popisu skutku. Požadavek, aby i výrok o jiném správním deliktu než přestupku obsahoval popis skutku, aby nemohlo být předmětné protiprávní jednání zaměnitelné za jiné, se dovozuje z § 68 odst. 2 správního řádu (= součást „řešení otázky, která je předmětem řízení“; NSS čj. 2 As 34/2006-73); vzhledem k povaze odpovědnosti za jiný správní delikt (uplatňované na základě „trestního

obvinění“) lze využít i analogie s požadavkem na výrok rozhodnutí o přestupku (§ 77 zákona o přestupcích), popřípadě analogie s trestním právem.

ad 5)

Podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu byl jediným účastníkem byl pan A. (= obviněný). Obviněný je osobou, o které má rozhodnutí (= deklaratorní výrok o vině) prohlásit, že povinnost má, a které má rozhodnutí (= konstitutivní výrok o pokutě) povinnost založit. *Zahrnutí správního orgánu mezi účastníky správního řízení je natolik hrubou chybou, že vylučuje přidělení bodu za otázku č. 5 (hodnocení otázky = 0 b.)!*

ad 6)

Poučení musí obsahovat konstatování o možnosti podat odvolání, o délce a počátku běhu odvolací lhůty a o tom, u kterého správního orgánu se odvolání podává a kterému správnímu orgánu o něm přísluší rozhodovat. Příklad poučení: „Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání do 15 dnů ode dne jeho doručení ke Krajskému úřadu kraje V., prostřednictvím podání učiněného u zdejšího správního orgánu.“ *Neuvedení odvolacího správního orgánu (= Krajský úřad kraje V.) vylučuje přidělení bodu za otázku č. 6 (hodnocení otázky = 0 b.)!*

ad 7)

- K námitce, že se nekonalo ústní jednání: Ve smyslu § 49 odst. 1 správního řádu nebylo nařízení ústního jednání ze zákona povinné, ani účastník řízení se ho k ochraně svých práv v rámci správního řízení nedovolával. Samo o sobě nešlo o vadu řízení. *Za předpokladu uvedení podrobnější argumentace by bylo možné tvrdit, že absence ústního jednání je vadou z důvodu nedostatečné garance práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.*

- K absenci protiprávnosti: S ohledem na formulaci objektivní stránky předmětného správního deliktu (= podnikatel v rozporu s § 17 odst. 3 živnostenského zákona „neprokáže na žádost živnostenského úřadu právní důvod pro užívání provozovny“) je rozhodnutí zjevně nezákonné. Podnikatele nelze podle živnostenského zákona postihnout za to, že užívá provozovnu, která nesplňuje požadavky zvláštních předpisů [nelze mu podle § 62 odst. 1 písm. e) bod 1. živnostenského zákona uložit pokutu za to, že užívá provozovnu, která nesplňuje požadavky stavebního zákona a/nebo zákona o pozemních komunikacích]. *Na daný případ nelze bez dalšího aplikovat § 6 odst. 2 správního řádu; bylo by však možné podrobněji odůvodnit jeho případné analogické použití.*

- Krajský soud podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního napadené rozhodnutí zruší a podle § 78 odst. 4 téhož vysloví, že se věc vrací k dalšímu řízení odvolacímu správnímu orgánu.