

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Výklad podmínky bezúhonnosti jako předpokladu k provozování živnosti

Zákon č. [455/1991](#) Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) stanovuje k provozování živnosti pouze dvě všeobecné podmínky. První z nich je představována plnou svéprávností, kterou je možné nahradit přivolením soudu, a druhou z nich tvoří tzv. podmínka bezúhonnosti. Tuto na první pohled abstraktní podmínku bezúhonnosti zákon blíže specifikuje pomocí negativního vymezení, dle kterého se za bezúhonnou osobu nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně, jestliže byl tento trestný čin spáchán v souvislosti s podnikáním. A právě ona „souvislost s podnikáním“ představuje interpretační problém, kterým se již několikrát zabýval i Nejvyšší správní soud.

Trvání podmínky

Na úvod je zapotřebí upozornit na skutečnost, že všeobecné podmínky, které živnostenský zákon vymezuje v § 6 odst. 1 a odst. 2, tedy plnou svéprávnost a bezúhonnost, je nutné splňovat po celou dobu trvání živnosti, nikoliv pouze na jejím začátku. Ačkoliv se může zdát, že je tato skutečnost zřejmá, již mnohokrát se v praxi ukázalo, že opak je pravdou, neboť podnikatelé, jimž bylo živnostenské oprávnění zrušeno, ve svých správních žalobách argumentovali výkladem opačným. S vyřčeným argumentem se dle mého názoru vhodnými slovy vypořádal Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 3. 2003 č. j. 5 A 11/2002-33, když uvedl: *„Žalobce se mylí v tom, když - v případě podmínky bezúhonnosti - nesprávně odlišuje podmínku nutnou pro získání živnosti od podmínky nezbytné pro její udržení, což by ve svém důsledku mohlo vést k výkladu, že podmínka bezúhonnosti musí být splněna pouze v okamžiku získání živnosti, nikoliv však již při jejím dalším provozování. Tento způsob interpretace podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nemůže obstát, a to ani gramatickou, systematickou či teleologickou metodou výkladu. Je totiž zřejmé, že splnění podmínky bezúhonnosti ve shora uvedeném smyslu je nutno splňovat po celou dobu trvání živnosti, nikoliv pouze v jejím začátku. Proto také živnostenský zákon bezúhonnost zařazuje mezi všeobecné podmínky provozování živnosti, nikoliv mezi podmínky nutné toliko pro její získání (gramatický výklad). Rovněž ze systematického začlenění ustanovení § 6 do části první zákona "Všeobecná ustanovení" je zřejmý úmysl zákonodárce vymezit bezúhonnost jako podmínku provozování a nikoliv toliko jako podmínku získání živnosti.“*

V daném rozhodnutí, jakožto i na mnoha jiných místech své judikатурní praxe, se Nejvyšší správní soud za pomoci teleologického výkladu vyjádřil i k účelu předmětné právní normy, zvláště pak právě k smyslu a účelu podmínky bezúhonnosti. Dle jeho názoru totiž nelze splnění podmínky bezúhonnosti chápat bez ohledu na jím sledovaný účel, kterým je nesporně zájem společnosti a státu na tom, aby konkrétní živnost vykonávaly osoby, u nichž lze spravedlivě očekávat seriózní a odpovědný přístup k této činnosti. *„Podmínku bezúhonnosti je tak nutno chápat jako určitý ochranný prostředek, kterým se stát brání proti živnostenskému podnikání těch osob, u nichž se lze důvodně obávat, že touto svojí činností budou poškozovat zájmy jedinců i společnosti. Rovněž z tohoto hlediska je proto nedůvodná i námitka žalobce o údajném dvojím postihu za jeho protiprávní chování.“* (Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2003 č. j. 5 A 11/2002-33)

Takto vyloženému smyslu podmínky bezúhonnosti a jejímu trvání odpovídá i další ustanovení

živnostenského zákona, a to § 58 odst. 1, dle kterého živnostenský úřad zruší živnostenské oprávnění, jestliže podnikatel již nesplňuje podmínky podle § 6 odst. 1 písm. a) nebo b). V případě odlišného výkladu splnění a trvání podmínky bezúhonnosti by dané ustanovení postrádalo smysl.

Otázka posuzování podmínky bezúhonnosti

Jak již z výše uvedeného vyplývá, otázku bezúhonnosti musí správní orgán, tedy živnostenský úřad, posuzovat v okamžiku získávání živnosti i v průběhu jejího trvání, a to u občanů České republiky výpisem z evidence Rejstříku trestů a u osob, které jsou občany jiného členského státu Evropské unie, doklady podle § 46 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona, tedy výpisem z evidence trestů nebo rovnocenným dokladem vydaným příslušným soudním nebo správním orgánem tohoto státu nebo členského státu posledního pobytu, nebo výpisem z evidence Rejstříku trestů s přílohou. Obdobně, dle § 46 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona, pak správní orgán postupuje i u osob, jež nejsou ani občanem České republiky, ani občanem jiného členského státu Evropské unie.

Základní otázku, kterou si musí správní orgán v rámci řízení o zrušení živnostenského oprávnění na základě § 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona z důvodu ztráty všeobecné podmínky provozování živnosti fyzickými osobami podle § 6 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona, tj. podmínky bezúhonnosti, a to ve smyslu § 6 odst. 2 tohoto zákona, položit, je, zdali byly naplněny předpoklady, na nichž je ztráta bezúhonnosti vystavěna. Těmito předpoklady jsou formální a materiální stránka této podmínky. Formální stránkou je existence pravomocného rozsudku odsuzujícího fyzickou osobu za spáchání úmyslného trestného činu, jehož existence se prokazuje, jak bylo výše napsáno, výpisem z rejstříku trestů. Materiální stránkou věci je pak existencí souvislosti spáchaného úmyslného trestného činu s podnikáním, přesněji řečeno s aprobovanou činností konkrétní podnikatelské osoby. Tato souvislost pak musí být správním orgánem zcela prokázána a řádně zdůvodněna, přičemž pro tento účel je živnostenský úřad oprávněn vyžádat si od soudu opis pravomocného rozhodnutí trestního soudu.

Posuzování souvislosti s podnikáním

Největší interpretační problém představuje výklad materiální stránky bezúhonnosti, tedy posuzování souvislosti trestného činu s podnikáním, přičemž možná vodítka pak můžeme nacházet v judikatuře správních soudů, zvláště pak v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Základní kámen k výkladu materiální stránky bezúhonnosti však nepoložil Nejvyšší správní soud, nýbrž Krajský soud v Ostravě ve svém rozsudku ze dne 5. 1. 2006, č. j. 22 Ca 137/2004-24, publikovaném pod č. 876/2006 Sb. NSS. Z tohoto judikátu vyplývá, že trestnými činy vedoucími ke ztrátě bezúhonnosti ve smyslu § 6 odst. 2 písm. b) živnostenského zákona nejsou pouze ty trestné činy, jejichž znakem skutkové podstaty je podnikání (trestné činy hospodářské), jak by se na první pohled mohlo zdát. Pro aplikaci citovaného ustanovení je totiž podstatné, zda trestný čin má souvislost s podnikatelskými aktivitami konkrétní osoby.

K tomu je nutné dodat, že v dané věci šlo o velmi zajímavý a specifický příklad, kdy správní orgán zrušil živnostenské oprávnění osobě, která byla pravomocně odsouzena v trestním řízení za vymáhání svých pohledávek vzniklých v souvislosti s podnikatelskou činností, a to prostřednictvím fyzického útoku. Soud zdůraznil, že *„navzdory tomu, že zde podnikatel neměl jako svůj předmět podnikání žádnou činnost související s vymáháním pohledávek, souvislost s podnikáním je zde prokázána tím, že k tomuto trestnému činu došlo v souvislosti s konkrétní podnikatelskou činností, při níž vznikly podnikateli pohledávky, k jejichž vymožení podnikatel zvolil nezákonnou cestu.“*

Dále pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 2. 2012, č. j. 7 As 47/2011-84 konstatoval, že při ztrátě bezúhonnosti, jakožto všeobecné podmínky provozování živnosti, kterou musí podnikatel

splňovat po celou dobu podnikání, je správní orgán povinen zrušit podnikateli všechna živnostenská oprávnění a naplnit tak smysl této všeobecné podmínky provozování živnosti, tzn. zamezit mu přístup k podnikatelské činnosti. Z daného vyplývá, že posuzování podmínky bezúhonnosti ve smyslu živnostenského zákona, tedy souvislosti spáchaného trestného činu s podnikáním, je třeba rovněž vztahovat i na obecnou definici podnikání, respektive na podnikatelskou činnost osoby, jež souvisí s její trestnou činností. Správní orgán tedy nemůže docházet k absurdnímu závěru, že do skupiny trestných činů souvisejících s podnikáním by patřily pouze ty trestné aktivity, jež by byly spáchané v rámci podnikání vykonávaného na základě živnostenského oprávnění.

V případě daného judikátu se jednalo o trestnou činnost spáchanou v souvislosti se zprostředkováním vyzvednutí akcií, nakládání s nimi a poskytnutí s tím související poradenské a konzultační činnosti, přičemž k výkonu těchto činností není potřeba živnostenského oprávnění. To však nic nemění na skutečnosti, že tyto činnosti vykazují znaky podnikání dle občanského zákoníku. Soud k této věci dodal, že se v případě spáchaného trestného činu jednalo o činnost související s cennými papíry je irelevantní, neboť podstatná je povaha činnosti (zprostředkování, poradenství a konzultace) a nikoliv předmět, s nímž je tato činnost spojena.

Nejčastěji pak bylo soudy konstatováno (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 69/2008-50), že souvislost skutkové podstaty s podnikáním je v první řadě nutno vykládat s ohledem na aprobovanou činnost konkrétní podnikatelské osoby a že tuto souvislost je pak nutno pro případ podřazení pod předmětné ustanovení patřičně zdůvodnit. Ona souvislost mezi podnikatelskou činností podnikatele a spáchaným trestným činem pak musí být prokázána dostatečně konkrétně tak, aby v rozhodnutích správních orgánů nebylo možné spatřovat znaky libovůle (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 5 A 11/2002-33).

K možnosti zrušení vícero živnostenských oprávnění pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 3. 2015, č. j. 9 As 229/2014-36 řekl: *„Hlediskem posuzování musí vždy být to, zda povaha trestné činnosti osoby způsobuje obavu z dotčení základních práv a svobod třetích osob při výkonu konkrétní aprobované činnosti a zda by zásah do práva na podnikání nebyl v rozporu s principem proporcionality. Otázku, jestli má trestná činnost takovou souvislost s podnikáním (nebo předmětem podnikání), že způsobuje ztrátu bezúhonnosti ve smyslu živnostenského zákona, je třeba zodpovědět v kontextu konkrétní věci a živnostenského oprávnění. Nejvyšší správní soud tím nezpochybňuje názor stěžovatele, vyjádřený v kasační stížnosti, že existují určité trestné činy, které budou pro svou obecnou povahu souviset s jakoukoliv podnikatelskou činností. Tato souvislost by však musela být ve všech takových případech odůvodněna vztahem ke každé jednotlivé podnikatelské činnosti.“*

Pakliže by byla podmínka bezúhonnosti vykládána tím způsobem, dle kterého by trestný čin spáchaný v souvislosti s některou z podnikatelských činností osoby byl automaticky důvodem pro zrušení všech jejích živnostenských oprávnění, docházelo by k neúměrnému zásahu do základního práva podnikat, přičemž takovýto výklad by byl v rozporu s ústavou.

Zákaz stigmatizování

V judikatuře Nejvyššího správního soudu již bylo také upozorněno na problém příliš subjektivního a stigmatizujícího výkladu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 69/2008-50 NSS) vůči podnikateli. Nelze se totiž domýšlet, jak se bude podnikatel chovat v budoucnu a a priori jeho chování zpochybňovat. Takové úvahy by byly nejenže nesprávné, ale i spekulativní.

Argumentace, jež by budoucí chování podnikatele zpochybňovala, odpovídá dřívější právní úpravě § 6 odst. 2 písm. b) živnostenského zákona s účinností do 29. 2. 2000. Předešlé znění totiž stanovilo, že za bezúhonného se pro účely tohoto zákona nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro jiný trestný čin spáchaný úmyslně, jestliže vzhledem k povaze živnosti a osobě podnikatele je obava, že se

dopustí stejného nebo podobného činu při provozování živnosti. Důvodová zpráva k novele, kterou bylo uvedené znění ustanovení zrušeno, pak výslovně uvedla: „*Nadále se nebude při posuzování bezúhonnosti zjišťovat, zda je dána obava z opakování trestné činnosti při provozování živnosti, neboť tato právní úprava umožňovala v rámci správní úvahy úřadu příliš subjektivní hodnocení.*“

Test proporcionality

Závěrem je nutno dodat, že při výkladu pojmu trestného činu souvisejícího s podnikáním často dochází k aplikaci testu proporcionality (viz náleží Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, č. j. Pl. ÚS 35/08-1, srov. náleží Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99), neboť: „*Může-li dle čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") zákon stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností, v tom rámci i omezení základního práva podnikat dle čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny, musí přitom ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl daného základního práva.*“

V rámci podmínky bezúhonnosti se v sobě střetává základní právo podnikatele a ochrana základních práv a svobod třetích osob, jež by mohla být podnikáním provozovaným v rozporu s právem a dobrými mravy dotčena, a proto tato podmínka musí splňovat hlediska, jež plynou z principu proporcionality (test vhodnosti, potřebnosti, poměrování) pro posouzení normativního prostředku zajišťujícího jedno a omezujícího jiné základní právo či svobodu.

Závěrem

Přes výše uvedené je však nutno dodat, že při výkladu podmínky bezúhonnosti existuje mnoho neosvětlených úskalí, například rušení živnosti podnikatele, který spáchal trestný čin jako jednatel, a s tím související otázka prokázání skutečnosti, že byl tento trestný čin spáchán z pozice jednatele, nikoliv zaměstnance, a taktéž prokázání souvislosti tohoto trestného činu nejen s funkcí jednatele, ale také s podnikáním jako OSVČ. Taktéž je v dané věci nutné si uvědomit, že pakliže bude chtít dotčený podnikatel podávat správní žalobu a bude-li žádat o odkladný účinek rozhodnutí správního orgánu, neměl by s žádostí o odkladný účinek otálet. Navíc je také nutné brát v potaz, že odkladný účinek bude v těchto věcech přiznán jen zřídka, neboť v případech rušení živnosti je zpravidla vždy způsobována podnikateli újma a zároveň zpravidla nedojde k naplnění dalších podmínek k přiznání odkladného účinku nutných, tedy že tato újma převáží nad újmu způsobovanou podnikáním při nesplnění podmínky bezúhonnosti.



Markéta Vlková,

studentka 5. ročníku Právnické fakulty Masarykovy univerzity

e-mail: market.vlkova@email.cz

Další články:

- [Poučení z krizového vývoje v kauze bitcoiny](#)
- [EUDAMED: Jednotná databáze mění pravidla hry na trhu zdravotnických prostředků](#)
- [Nový zákon o veřejných dražbách, aukce a obálkové metody](#)
- [Pohled přes hranice - natáčení pornografických klipů jako důvod výpovědi z nájmu bytu](#)
- [Nařízení EU o umělé inteligenci a jeho dopady na využití jazykových modelů v advokátní praxi](#)
- [Revize zájezdové směrnice: co přináší, co hrozilo a co to znamená pro praxi](#)
- [Kupní smlouva o převodu nemovitosti bez uvedení výše kupní ceny](#)
- [Druhá „tlačítková novela“: povinné tlačítko pro odstoupení od smlouvy](#)
- [Souhlas s veřejným užíváním pozemku jako překážka nároku na bezdůvodné obohacení - nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2541/25](#)
- [Kupní smlouva bez přesného určení kupní ceny](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 36.: Doložka o mlčenlivosti](#)