

Usnesení

Rady vlády pro lidská práva

ze dne 18. června 2009

k požadavku bezúhonnosti v živnostenském zákoně

Rada vlády pro lidská práva (dále jen „Rada“)

I. s c h v a l u j e podnět Výboru proti diskriminaci k požadavku bezúhonnosti v živnostenském zákoně,

II. d o p o r u č u j e vládě, aby uložila ministru průmyslu a obchodu předložit návrh novely zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/08,

III. žádá předsedu Rady, aby v souladu s článkem 2 odstavcem 4 statutu Rady podnět prostřednictvím ministra pro lidská práva a národnostní menšiny předložil vládě České republiky.

Návrh
usnesení vlády České republiky

ze dne.....č.....

k požadavku bezúhonnosti v živnostenském zákoně

V l á d a

I. s c h v a l u j e podnět Rady vlády pro lidská práva k požadavku bezúhonnosti
v živnostenském zákoně,

II. u k l á d á

ministru průmyslu a obchodu, aby do 30. září 2009 předložil vládě návrh novely zákona č.
455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších
předpisů, v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/08.

Provede:

ministr průmyslu a obchodu

Podnět Výboru proti diskriminaci k požadavku bezúhonnosti v živnostenském zákoně

Rada vlády ČR pro lidská práva navrhuje upravit § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších právních předpisů tak, aby toto ustanovení bylo v souladu s Nálezem ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/08 ze dne 7. dubna 2009.

Dle rozhodnutí Ústavního soudu ČR byla právní úprava požadavku bezúhonnosti pro získání či udržení živnostenského listu v § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění zákona č. 167/2004 Sb., v rozporu s čl. 26 odst. 1 a 2 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Na Ústavní soud se obrátil Krajský soud v Plzni podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, neboť došel k názoru, že předmětné ustanovení živnostenského zákona může být v rozporu s ústavním pořádkem. Panu K.H. bylo odebráno živnostenské oprávnění podle § 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona s odůvodněním, že nespĺňuje podmínku bezúhonnosti požadovanou živnostenským zákonem dle § 6 odst. 1 písm. c) živnostenského zákona, neboť byl 9 let předtím odsouzen v Německu za trestný čin nedovoleného dovozu a obchodování s omamnými látkami k 7 letům odnětí svobody.¹ Tento čin je trestný i podle českého práva (§ 187 nynějšího trestního zákona). Žadatel tedy nebyl bezúhonný podle § 6 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona a Obecní živnostenský úřad v Domažlicích proto musel žádost zamítnout. Pan K.H. se proti rozhodnutí odvolal ke Krajskému živnostenskému úřadu a v odůvodnění namítal, že paušální překážka provozování živnosti podle § 6 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona tvoří nepřiměřený zásah do práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a to právě pro svůj paušální charakter, který neumožňuje posouzení individuálních okolností, jako je např. časový odstup od spáchání trestného činu či vztah trestného činu k předmětu podnikání.²

Krajský živnostenský úřad rozhodnutí potvrdil, proto se K.H. domáhal svých práv u krajského soudu v Plzni. Ten řízení přerušil a podal Ústavnímu soudu podnět k přezkoumání dotčeného ustanovení živnostenského zákona. Ve svém návrhu poukázal mimo jiné na původní znění § 6 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), dle kterého „za bezúhonného se pro účely tohoto zákona nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen: a) pro trestný čin, jehož skutková podstata souvisí s předmětem podnikání, b) 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.“. Dle jeho přesvědčení tato zákonná díkce byla v souladu s Listinou, jelikož „šetřila jejich podstatu a smysl“ (čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny), neboť omezení práva podnikat bylo důsledně vázáno na činnosti, které souvisely s trestnou činností, a to vycházejíc z odůvodnitelného zájmu společnosti na tom, aby alespoň po určité době byla odsouzená osoba zbavena možnosti provádět aktivity v oblasti, v níž porušila zájmy chráněné trestním zákonem. Krajský soud zároveň upozorňuje na to, že dané ustanovení mohlo být v rozporu s čl. 40 odst. 1 Listiny, neboť dávalo víceméně živnostenskému úřadu jako správnímu orgánu posoudit

¹ Podle § 69 odst. 1 písm. a) trestního zákona dojde k zahlazení odsouzení v tomto případě až po 10 letech vedení řádného života odsouzeným.

² Podobně již ostatně rozhodl Ústavní soud v případě podmínky bezúhonnosti v případě podnikání v zemědělství dle zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství. Viz náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/04 (409/2006 Sb.)

povahu určitého trestného činu vzhledem k podnikatelské činnosti, aniž by o tom rozhodl soud, který by např. za trestný čin související s podnikáním uložil trest zákazu dané činnosti.³

Sporná ustanovení zavádějící obecnou překážku bezúhonnosti bez ohledu na povahu konkrétního činu se do živnostenského zákona dostala po novelizaci zákonem č. 356/1999 Sb., s. účinností od 1.3.2000. Důvodem bylo, že stávající úprava poskytovala „nedostatečná a nejednoznačná kritéria, která posuzování bezúhonnosti úzce vázala na souvislost mezi skutkovou podstatou trestného činu a předmětem podnikání nebo na existenci obavy z opakování trestné činnosti při provozování živnosti“ a neumožňovala „omezit podnikání těch osob, které se dopouštějí trestné činnosti obecně související s podnikáním.“ Zároveň ovšem „umožňovala v rámci správní úvahy úřadu příliš subjektivní hodnocení.“⁴ Krajský soud tento argument nesdílel. Předchozí úprava byla podle něj funkční a umožňovala živnostenským úřadům zohlednit okolnosti případu. Zvolený legislativní prostředek považuje proto navrhovatel za nepřiměřený ve vztahu k dosažení zamýšleného účelu. Zdůrazňuje, že napadená zákonná úprava nepřihlíží k osobě konkrétního odsouzeného, k druhu podnikatelské činnosti, účelu trestu, působení na odsouzeného po propuštění z výkonu trestu, k nutnosti jeho začlenění do běžného občanského života.⁵

Ústavní soud při své kontrole ústavnosti vyšel ze svého nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/04, kde stanovil, že i když čl. 26 odst. 2 Listiny dává státu možnost omezit výkon některých povolání a činností zákonem, musí se tak dít při respektování principu proporcionality. Omezení práva podnikat musí být tedy takové, aby v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny toto právo nebylo nadměru omezeno, pokud to není opravdu nutné a daného, v demokratické společnosti legitimního cíle nelze dosáhnout jinak.⁶ Z toho vyplývá, že daná právní úprava omezující možnost podnikat u osob, které se dopustily jakéhokoliv trestného činu, za něž jim mohl být uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v trvání nejméně jednoho roku, by musela být nějak racionálně odůvodněna a Ústavní soud se ptá, zda lze tohoto cíle vskutku dosáhnout pouze tímto tvrdým prostředkem a zda se ten naopak cílem nemíjí. Zde soud po analýze právních úprav činností, které nejsou zahrnuty do působnosti živnostenského zákona jako služba u obecní policie, činnost insolvenčního správce, výkon advokacie, notářské činnosti apod. dospěl k názoru, že paušální požadavek bezúhonnosti bez ohledu na konkrétní povahu spáchaného trestného činu je nepřiměřený, neboť všechny tyto speciální úpravy danou činnost zakazovaly pouze osobám odsouzeným za trestné činy související s danou činností a nikoliv paušálně. Vedle toho by v některých případech opravdu chybělo racionální odůvodnění, proč byl pachatel toho určitého činu omezen ve svém právu podnikat. K námitce neurčitosti a nepřesnosti původní úpravy vztahující spáchaný trestný čin k předmětu dané činnosti Ústavní soud upozorňuje na přezkum daného rozhodnutí ve správním soudnictví, kde by tyto otázky mohly být vyjasněny, stejně jako na již současnou judikaturu obecných soudů k tomuto tématu, která si s ním dokáže poradit

Ústavní soud ČR proto rozhodl, že právní úprava paušálního požadavku bezúhonnosti pro získání či udržení živnostenského listu je v rozporu s Listinou základních práv a svobod, neboť nepřiměřeně omezuje právo na podnikání.

³ Viz náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/08.

⁴ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 356/1999 Sb., kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

⁵ Viz náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/08.

⁶ A to i přes to, že právo podnikat se dle čl. 41 odst. 1 Listiny realizuje jen v mezích prováděcích zákonů, tj. stát může určit konkrétní podobu výkonu těchto práv. Viz náleží sp. zn. Pl. ÚS. 24/99 (publikován pod č. 167/2000 Sb.)

Ústavní soud ovšem nemohl napadené ustanovení živnostenského zákona zrušit, neboť to bylo v průběhu řízení novelizováno zákonem č. 130/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 1.7.2008.

Zatímco původní znění § 6 odst. 2 bylo:

„(2) Za bezúhonného se pro účely tohoto zákona nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen

a) k nepodmíněnému trestu odnětí svobody pro trestný čin spáchaný úmyslně, ať již samostatně nebo v souběhu s jinými trestnými činy, a byl mu uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v trvání nejméně jednoho roku,

b) pro trestný čin spáchaný úmyslně, jehož skutková podstata souvisí s podnikáním a na který se nevztahuje písmeno a), nebo

c) pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, jehož skutková podstata souvisí s předmětem podnikání, pokud se na něho nehledí, jako by nebyl odsouzen.“,

nové znění je následující:

„(2) Za bezúhonného se pro účely tohoto zákona nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen

a) pro trestný čin spáchaný úmyslně, ať již samostatně nebo v souběhu s jinými trestnými činy, a byl mu uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v trvání nejméně jednoho roku, nebo

b) pro trestný čin spáchaný úmyslně, na který se nevztahuje ustanovení písmene a), jestliže byl tento trestný čin spáchán v souvislosti s podnikáním, pokud se na něho nehledí, jako by nebyl odsouzen.“

Jak je vidět, došlo sice k vyřazení trestných činů spáchaných z nedbalosti, ovšem u písm. a) byl význam ustanovení zachován, pouze byla poněkud upravena a zpřesněna formulace. Ustanovení lze tedy nadále považovat za rozporné s ústavním pořádkem. Ústavní soud ovšem nemohl toto nové ustanovení zrušit, neboť je podle ustálené judikatury vázán petitem návrhu⁷, mohl však posoudit soulad předchozího ustanovení s ústavním pořádkem a naznačit, jak by případný rozpor mohl být řešen. Jak uvádí Ústavní soud na konci nálezu v obiter dictum: „V předmětné věci s ohledem na čl. 26 odst. 1 a 2 ve spojení s čl. 4 odst. 1 Listiny lze zákonodárcem v ustanovení § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 455/1991 Sb., ve znění zákona č. 167/2004 Sb., **sledovaného záměru** v řízení před obecným soudem, z něhož řízení o konkrétní kontrole norem vzešlo, **dosáhnout omezením podmínky bezúhonnosti pro účely živnostenského zákona na ty trestné činy spáchané úmyslně, ať již samostatně nebo v souběhu s jinými trestnými činy, za něž byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v trvání nejméně jednoho roku a jejichž skutková podstata souvisí s předmětem podnikání, resp. s podnikáním obecně.**

Alternativně lze uvažovat i např. o vypuštění celého písm. a) a ponechání pouze písm. b), které by svou obecnou formulací bylo schopné pojmut všechny rizikové trestné činy. Konkrétní formulaci ustanovení již ovšem Rada ponechává na gestorovi s tím, že mu Ústavní soud stanovil příslušné mantinely ústavního pořádku.

⁷ Viz např. nálezh sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (č. 131/1994 Sb.)