



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci

žalobkyně: **BFT Management, a.s., IČO: 25619055**
sídlem V Olšinách 16/82, 100 00 Praha 10
zastoupená advokátem Mgr. Janem Štýsem
sídlem Kolodějská 84, 250 84 Sibřina

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské nám. 2/2, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 10. 3. 2023, č. j. MHMP 543642/2023, sp. zn. S-MHMP 2242737/2022,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „soud“) dne 22. 5. 2023 domáhala přezkumu rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru živnostenského a občanskosprávního (dále jen „žalovaný“) ze dne 10. 3. 2023, č. j. MHMP 543642/2023, sp. zn. S-MHMP 2242737/2022 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 10, odboru živnostenského (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 24. 10. 2022, č. j. P10-319728/2022, sp. zn. SZ P10-139724/2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž bylo žalobkyni podle § 58 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“), na dobu 6 měsíců pozastaveno provozování živnosti s předmětem podnikání „Provádění veřejných dražeb - dobrovolných - nedobrovolných“ (dále jen „živnost“) z důvodu opakovaného závažného porušení zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon o veřejných dražbách“).
2. Vydání prvostupňového rozhodnutí předcházely kontroly Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) č. 1880 a č. 1886, provedené u žalobkyně ve dnech 21. 1. 2022 a 17. 2. 2022.
3. Kontrola č. 1880 se vztahovala k dodržování podmínek pro organizování a provádění dražeb podle zákona veřejných dražbách, konaných ve dnech 9. 2. 2021 (dražba nedobrovolná č. j. 74158) a 26. 3. 2021 (opakovaná dražba nedobrovolná č. j. 74437), zveřejněných na centrální adrese pod č. 10964898 (dále jen „kontrola č. 1880“).
4. Kontrola č. 1886 se vztahovala k dodržování podmínek pro organizování a provádění dražeb podle zákona veřejných dražbách, konané dne 17. 8. 2021 (dražba dobrovolná č. j. 74873) a zveřejněné na centrální adrese pod č. 10965637 (dále jen „kontrola č. 1886“).

II. Napadené rozhodnutí

5. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně v zákonné lhůtě, dne 16. 11. 2022 odvolání, kterým jej napadla v celém rozsahu (dále jen „odvolání“).
6. Žalobkyně v podaném odvolání namítala, že prvostupňový orgán nepřezkoumatelným a nedostatečným způsobem zjistil a zhodnotil skutečnosti významné pro rozhodovanou věc, když nepřihlédl ke skutečnostem tvrzeným žalobkyní a jí označeným důkazům. Následně žalobkyně uvedla, že prvostupňové rozhodnutí je zjevně postaveno na tom, že kontrolní zjištění MMR z kontrol č. 1880 a č. 1886 byla bezvýhradně převzata jako skutková zjištění a právní hodnocení ve věci pozastavení živnosti. Žalobkyně měla za to, že prvostupňový orgán pokládal MMR za sobě nadřízený orgán se závazným právním názorem, ačkoli tomu tak nebylo.
7. Následně žalobkyně namítala, že prvostupňový orgán pominul článek v periodiku Konkursní noviny, jímž žalobkyně dokládala svou pochybnost o nepodjatosti kontrolního orgánu MMR, přičemž bližší zdůvodnění k tomuto svému postupu prvostupňový správní orgán neuvedl.
8. Žalobkyně dále konstatovala, že prvostupňový orgán (v rámci převzetí závěrů z kontrolního zjištění MMR z kontroly č. 1880) nevysvětlil, proč pokládá za nedostatečnou identifikaci vlastníka předmětu dražby prostřednictvím výpisu z katastru nemovitostí, na nějž se ve svém čl. III. Smlouva o provedení výkonu zástavního práva a dražby nedobrovolné č. j. 74158 odkazuje, přičemž předmětný výpis z katastru nemovitostí tvoří její přílohu. Obdobně prvostupňový orgán dle žalobkyně nepředložil jakoukoli argumentaci, proč pokládá za

nepodstatnou okolnost, že ve svém čl. II. Smlouva o provedení výkonu zástavního práva a dražby nedobrovolné č. j. 74158 uvádí, že zástavní právo bylo zřízeno jednáním mezi navrhovatelem dražby v postavení zástavního věřitele a dlužníkem, který musel mít postavení vlastníka zastavovaných nemovitostí – předmětu dražby, jinak by toto právní jednání zkrátka nebylo možné. Dále nebylo dle žalobkyně zřejmé, proč MMR za důvod neplatnosti Smlouvy o provedení výkonu zástavního práva a dražby nedobrovolné č. j. 74158 (zřejmě) pokládá nepřiložení zástavní smlouvy.

9. Ve vztahu ke kontrolním zjištěním MMR z kontroly č. 1886 žalobkyně uvedla, že z prvostupňového rozhodnutí nevyplývalo, jak se vypořádal prvostupňový orgán s dosavadními vyjádřeními žalobkyně k okolnostem předcházejícím termínu tam řešené dobrovolné dražby vyhlášené na návrh navrhovatele – spotřebitele, zejm. k tomu, že předmětná dražba byla formálně ponechána v nařízeném stavu v kontrolovaném režimu právě v zájmu ochrany práv spotřebitele (jejího navrhovatele). S ohledem na nepřítomnost přihlášených dražitelů v závěrečné fázi dražby nedošlo neupuštěním od této dražby k zásahu do práv jakýchkoli osob. Žalobkyně proto nesouhlasila, že „poškozuje základní práva třetích osob“, přičemž k tomuto závěru nepodal prvostupňový orgán jakékoli bližší vysvětlení.
10. Závěrem odvolání žalobkyně navrhla, aby žalovaný rozhodnutí prvostupňového orgánu zrušil a vrátil věc k novému projednání.
11. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 20. 3. 2023. Žalovaný předně uvedl, že náležitosti protokolu o kontrole upravuje § 12 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), dle něhož protokol o kontrole musí mj. obsahovat kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí. Protokol o kontrole, resp. výsledky kontroly zachycené v protokolu o kontrole, včetně podkladů, ze kterých kontrolní zjištění vycházejí, byly podkladem pro vydání prvostupňového rozhodnutí. Dle žalovaného nelze z ničeho vyvozovat, že by prvostupňový orgán pokládal MMR za sobě nadřazený orgán s pro něj závazným právním názorem. K povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu žalovaný uvedl, že protokol o kontrole má charakter veřejné listiny, platí tzv. presumpce správnosti, podle které dokud právní akt není stanoveným postupem opraven nebo zrušen, je považován za právně bezvadný. Není-li tedy dokázán opak, protokol o kontrole potvrzuje pravdivost toho, co je v něm uvedeno.
12. Dále žalovaný uvedl, že mu nepřísluší hodnotit kontroly provedené MMR, ale konstatuje, že v rámci vyřizování námitek (včetně námitek podjatosti) se MMR s námitkami vypořádalo, o čemž svědčí ve spisové dokumentaci založené doklady o doručení vyřízení námitek proti kontrolním protokolům. MMR nemůže uložit za žádné porušení zákona o veřejných dražbách sankci. Proto v případě, že dražebník (nyní žalobkyně) svým jednáním či opomenutím poruší povinnosti uvedeným zákonem přímo označené jako závažné porušení povinností, je jediným možným postihem za toto závažné porušení zákona pozastavení předmětné živnosti na dobu určitou nebo její zrušení. Živnostenské úřady (prvostupňový orgán), v jejichž gesci je takový postup, jsou i proto příslušným návrhem orgánu se speciální působností přímo vázány.
13. Žalovaný zkoumal správnost aplikace § 58 odst. 2 živnostenského zákona, který řeší situaci, kdy živnostenský úřad povinně ruší živnostenské oprávnění/ pozastaví provozování živnosti. Bylo posouzeno, zda návrh podal orgán, který se vyjadřuje k žádosti o koncesi

(resp. je momentálně příslušný k vydání takového stanoviska) a zda byl návrh podán proto, že žalobkyně závažným způsobem porušila podmínky stanovené buď rozhodnutím o udělení koncese, nebo zvláštními právními předpisy.

14. Žalovaný dále upozornil na znění § 150 odst. 2 správního řádu („[v] řízení o vydání příkazu může být jediným podkladem kontrolní protokol pořízený podle zvláštního zákona tímž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou, a pokud se kontrolovaný seznámil s obsahem protokolu nebo byl k seznámení se s obsahem protokolu řádně vyzván, popřípadě pokud byly v souladu se zákonem vyřízeny námitky kontrolovaného proti obsahu protokolu a pokud o obsahu protokolu nejsou pochybnosti ani z jiného důvodu“) a názor poradního sboru ministra vnitra, dle kterého není v navazujícím řízení třeba provádět zjišťování stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu.

III. Žaloba

15. *První žalobní námitkou* žalobkyně obecně namítala porušení jejích procesních práv při vedení správního řízení, nerespektování principu práva na spravedlivý proces a principu rovnosti stran. Dle žalobkyně žalovaný zcela nepřezkoumatelným a nesprávným způsobem zjistil a zhodnotil okolnosti významné pro rozhodovanou věc, nepřihlédl ke skutečnostem tvrzeným žalobkyní a jí označeným důkazům, resp. tyto nevyhodnotil v souvislosti s okolnostmi, které během řízení vyšly najevo.
16. Žalobkyně dále poukazovala na nedostatečné vypořádání jí uplatněných námitek proti kontrolním zjištěním MMR. Obdobně žalobkyně shledala nedostatečným vypořádání námitek podjatosti MMR uplatněných žalobkyní, vypořádaných kontrolním orgánem MMR.
17. Dále napadala, že se prvostupňový orgán ani žalovaný nevypořádal s jejími odvolacími námitkami, neboť nebyla vyhodnocena její argumentace týkající se zřetelného označení dlužníka, zároveň zástavce a zároveň vlastníka předmětu dražby, jež logicky vyplývá z příslušných ustanovení Smlouvy ze dne 9. 12. 2020, č. j. 74158, o provedení výkonu zástavního práva a dražby nedobrovolné, jejíž nedílnou součástí je řada příloh (dále jen „Smlouva 74158“). Identifikace vlastníka předmětu dražby je navíc evidentní z výpisu z katastru nemovitostí, který je nedílnou součástí Smlouvy 74158, jejíž text na tento výpis z katastru nemovitostí odkazuje.
18. Dále nebylo dle žalobkyně reflektováno, že v textu Smlouvy 74158 je uvedeno, že zástavní právo realizované dražbou bylo zřízeno ujednáním mezi navrhovatelem dražby v postavení zástavního věřitele a dlužníkem, který tudíž logicky musel mít postavení vlastníka zastavovaných nemovitostí.
19. Rovněž byla opominuta argumentace žalobkyně, že není opodstatněné považovat zástavní smlouvu za listinu, jež ve smyslu ustanovení § 39 odst. 3 zákona o veřejných dražbách dokládá zajištění pohledávky zástavním právem k předmětu dražby, ačkoli zástavní smlouva požadovanou vlastnost nemá, neboť takovou listinou je výpis z katastru nemovitostí, tedy veřejného seznamu, potvrzující existenci zápisu zástavního práva k předmětu dražby.
20. Dle žalobkyně nelze zjistit, jak se žalovaný a prvostupňový orgán vypořádal s rozsudky Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 29. 6. 2021, č. j. 26 C 23/2021-79, a Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2022, č. j. 36 Co 359/2021-120, přičemž v předmětném soudním řízení byl mimo jiné proveden důkaz čtením příslušné smlouvy o provedení dražby nedobrovolné,

jejíž text odpovídá textu Smlouvy 74158, a vůči platnosti jejích ustanovení neměly soudy žádné výhrady.

21. Dle žalobkyně nebyla vyhodnocena ani její argumentace k dobrovolné dražbě č. j. 74873 vyhlášené na návrh spotřebitele, zejm. k tomu, že předmětná dražba byla formálně ponechána v nařízeném stavu v kontrolovaném režimu na základě právního názoru vyjádřeného Městským soudem v Praze jakožto insolvenčním soudem v usnesení ze dne 12. 8. 2021, č. j. MSPH 60 INS 959/2021-B-4, zamítajícím obstrukční návrh dlužníka na vydání předběžného opatření.
22. Dle tvrzení žalobkyně, uvedeného ve *druhé žalobní námitce*, žalovaný uvádí v napadeném rozhodnutí nepřiléhavou a selektivní citaci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018-30, a analogicky rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, č. j. 7 As 146/2016-29, z něž je odvozován charakter kontrolního protokolu jakožto privilegovaného důkazního prostředku. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí opírá o jedinou, zjevně okrajovou úvahovou větu, jejíž počátek zní, cit: „*V tomto směru není relevantní, že protokol o kontrole je veřejnou listinou (srov. analogicky rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2017, č. j. 7 As 146/2016 - 29)*“; ovšem do textu napadeného rozhodnutí uvedené návětí žalovaný nepřevzal. V závorce zmíněný analogický odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, č. j. 7 As 146/2016-29 zamlčuje, že tam řešeným dokumentem byl protokol o jednání pořízený podle ustanovení § 18 správního řádu, jenž veřejnou listinou samozřejmě je, přičemž se však jedná o odlišný druh protokolu, což i samotný citovaný rozsudek č. j. 7 As 146/2016-29 výslovně uvádí.
23. *Ve třetí žalobní námitce* žalobkyně uvedla, že protokol o kontrole zahrnuje kromě záznamu zjištěných okolností také jejich věcné a právní posouzení z pohledu vyhotovitele protokolu, proto nemůže být objektivním osvědčením úředně zřejmých skutečností. Protokol o kontrole je tak specifickým podkladovým materiálem zahrnujícím popisnou i subjektivní hodnotící složku, jenž lze označit za důkazní prostředek sui generis. Protokol o kontrole ve smyslu kontrolního řádu není prohlášen zvláštním zákonem za veřejnou listinu ani jej ze shora uvedených důvodů nelze pokládat za listinu vydanou státním orgánem v mezích jeho pravomoci ve smyslu ustanovení § 53 odst. 3 správního řádu, a proto není přípustné v jeho případě nastolovat vyvratitelnou domněnku jeho správnosti. Žalobkyně namítla, že přesně to však prvostupňový orgán učinil, žádné dokazování neprováděl a přesunul důkazní břemeno na žalobkyni, což vedlo k důsledku, že ve správním řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí, resp. prvostupňové rozhodnutí, vydáno, měl nikoli správní orgán prokazovat, jak se skutkový děj seběhl, nýbrž žalobkyně měla jinými, přesvědčivějšími důkazy vyvracet veřejnou listinu, u jejíhož vzniku (stejně jako u předcházejících kontrolních úkonů) ani nebyla osobně přítomna, a to v řízení, v němž jí měla být z moci úřední uložena povinnost, resp. sankce, ve smyslu ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně tak byla z pohledu správního orgánu povinna dokazovat neexistenci okolností zaznamenaných v kontrolních protokolech, jejichž správnost byla správním orgánem presumována, čili dokazovat negativní okolnosti, což je ve zřejmém rozporu s teorií a logikou dokazování. Dále žalobkyně neměla možnost zjistit, jakým způsobem se správní orgány vypořádaly s okolnostmi vyššími najevo v průběhu správního řízení, zejm. s tvrzeními a důkazy předloženými žalobkyní.
24. Závěrem žalobkyně navrhla, aby soud napadené, jakožto i prvostupňové rozhodnutí zrušil.

IV. Vyjádření žalovaného

25. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 16. 6. 2023 odkázal na napadené rozhodnutí a zdůraznil, že MMR vyhodnotilo jednání žalobkyně jako závažné a opakované porušení zákona o veřejných dražbách, proto jakožto orgán vydávající stanovisko k žádosti o koncesi podle § 52 odst. 1 živnostenského zákona podalo návrh dle § 58 odst. 2 živnostenského zákona, aby živnostenský úřad (prvostupňový orgán) na dobu 6 měsíců pozastavil žalobkyni provozování živnosti.
26. Prvostupňový orgán nepřistoupil k vydání rozhodnutí bezprostředně, když si v rámci šetření vyžádal od MMR doplnění jeho návrhu a vyjádření k doplněným podkladům, které do spisu doplnil právní zástupce žalobkyně. Žalovaný dále uvádí, že prvoinstanční ani odvolací orgán není oprávněn k hodnocení práce či dokonce podjatosti jednotlivých pracovníků MMR. Dle žalovaného je nezbytné zdůraznit, že zákon o veřejných dražbách neobsahuje žádné ustanovení o sankcích. Z tohoto důvodu nemohlo MMR uložit za žádné jeho porušení sankci. Proto v případě, že dražebník (žalobkyně) svým jednáním či opomenutím poruší povinnosti tímto zákonem přímo označené jako závažné porušení povinností, je jediným možným postihem za toto závažné porušení zákona pozastavení provozování předmětné živnosti na dobu určitou nebo její zrušení. Živnostenské úřady, v jejichž gesci je takový postup, jsou i proto příslušným návrhem MMR přímo vázány.
27. Žalovaný na základě kompletní spisové dokumentace po provedeném řízení dospěl k závěru, že důvody pro vedení řízení byly jednoznačně dány, porušení povinností, uvedené v návrhu, bylo prokázáno a odpovídalo existujícímu skutkovému stavu, který kontroloval a hodnotil orgán zákonem k tomu speciálně zmocněný (tedy MMR), postup živnostenského odboru byl v souladu se zákonem, a tedy prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy.
28. Žalovaný závěrem svého vyjádření navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

V. Jednání před soudem

29. Při jednání konaném dne 29. 1. 2025 účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích.
30. Žalobkyně zopakovala, že prvostupňový a žalovaný správní orgán kopírovali zjištění MMR, obsažené v protokolu o kontrole č. 1880 a protokolu o kontrole č. 1886. Žalobkyně se v rámci jednání vyhradila proti srovnání s protokolem z roku 2017 z kontroly č. 1769, neboť takové srovnání je dle žalobkyně účelové a kontrola č. 1769 provedená v roce 2017 nemá k nyní posuzované věci, tj. k protokolu o kontrole č. 1880 a protokolu o kontrole č. 1886, relevanci. Dále žalobkyně zopakovala, že není možné považovat protokoly o kontrole za veřejné listiny. Žalobkyně upozornila na nepřiléhavou a selektivní citaci rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018-30 a ze dne 29. 3. 2017, č. j. 7 As 146/2016-29. Dále žalobkyně poukázala na to, že kontroly probíhaly distančně, bez její přítomnosti. Nadto zopakovala, že její výhrady (jednak námitky proti oběma protokolům i námitky podjatosti úředních osob) byly zamítnuty a následně nedošlo k jejich řádnému vypořádání ani v rámci správního řízení, aniž by bylo uvedeno, jaké důkazy byly provedeny či které jsou nerelevantní a proč.
31. Následně žalobkyně popsala průběh dražeb, které byly předmětem kontroly č. 1880 a kontroly č. 1886, k čemuž předložila a k důkazu navrhla usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 2. 1. 2024, č. j. 205 ICm 2528/2021; usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2023, č. j. MSPH 60 INS 959/2021-B-30; Dohodu o vypořádání dle § 1746 odst. 2 zák. č.

89/2012 Sb., občanského zákoníku podepsanou stranami dne 1. 12. 2023, 6. 12. 2023 a 12. 12. 2023; a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2023, č. j. 205 ICM 2528/2021-112. Závěrem žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

32. Žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí, na jehož důvodech setrval a na vyjádření k žalobě a navrhl, aby soud žalobu zamítl.
33. Návrhy důkazů předložených žalobkyní v rámci jednání před soudem soud s ohledem na data jejich vyhotovení zamítl, neboť při přezkumu napadeného rozhodnutí je povinen vycházet ze skutkového a právního stavu existujícího v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Další návrhy na provedení důkazů soud rovněž neprováděl, neboť se jednalo o listiny, které jsou součástí správního spisu, z něhož soud při přezkumu napadeného rozhodnutí obligatorně vychází. Správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008–117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

34. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
35. Z obsahu spisového materiálu, předloženého žalovaným správním orgánem, zjistil soud následující pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.
36. Žalobkyni vzniklo dne 11. 12. 2000 živnostenské oprávnění, druh živnosti koncesovaná, s předmětem podnikání „Provádění veřejných dražeb“ – do 6. 12. 2006, od 6. 12. 2006 do 12. 4. 2013 „Provádění veřejných dražeb dobrovolných“ a od 12. 4. 2013 „Provádění veřejných dražeb - dobrovolných – dobrovolných“.
37. Dne 27. 7. 2021 byla na základě podnětu dražebního věřitele zahájena ze strany MMR kontrola č. 1880. Posledním kontrolním úkonem předcházejícím vyhotovení Protokolu o kontrole č. 1880 ze dne 21. 1. 2022, č. j. MMR-4300/2022-53, SZ-10216/53/2021 (dále jen „Protokol o kontrole č. 1880“), bylo přijetí dokumentů ke kontrole dne 21. 1. 2022. Žalobkyně podala dne 7. 2. 2022 námitky proti Protokolu o kontrole č. 1880 doručenému dne 21. 1. 2022. Kontrola 1880 byla ukončena dne 17. 2. 2022 doručením vyřízení námitek proti kontrolním zjištěním uvedeným v Protokolu o kontrole č. 1880 – jejich zamítnutím. V rámci kontroly č. 1880 bylo shledáno celkem 12 kontrolních zjištění spočívajících v porušení povinností stanovených zákonem o veřejných dražbách, všechny námitky proti nim byly zamítnuty. Všechna kontrolní zjištění byla popsána v Protokolu o kontrole č. 1880.
38. V průběhu kontroly č. 1880 byla žalobkyní dne 6. 8. 2021 vznesena námitka podjatosti úředních osob H. C., č. služebního průkazu XA, Z. G., č. služebního průkazu XB, T. G., osobní č. XC, a jejich představené Z. N., č. služebního průkazu XD (dále jen „námitka podjatosti 1880“). O námitce podjatosti 1880 bylo rozhodnuto usnesením pověřeného zástupce náměstkyně ministryně pro místní rozvoj pro řízení sekce bydlení a sociálního začleňování ze dne 12. 8. 2021, č. j. MMR-66960/2021-5 tak, že se námitka podjatosti ve vztahu ke všem úředním osobám zamítá. O podjatosti představené nebylo možné

rozhodovat, neboť předmětnou kontrolu nevykonává a nemá ve vztahu k ní žádnou pravomoc. Dále bylo konstatováno, že pouhé neshody a kritika ze strany kontrolované osoby nejsou samy o sobě způsobilé vyvolat pochybnost o nepodjatosti úřední osoby. Proti unesení o zamítnutí námítky podjatosti 1880 podala žalobkyně rozklad ze dne 25. 8. 2021. Podaný rozklad byl rozhodnutím ministryně MMR dne 22. 10. 2021, č. j. MMR-78719/2021-31, zamítnut a rozhodnutí o námitce podjatosti 1880 bylo potvrzeno.

39. Kontrola č. 1886 byla zahájena ze strany MMR na základě podnětu insolvenčního správce doručením oznámení o zahájení kontroly do datové schránky žalobkyně dne 15. 9. 2021. Posledním kontrolním úkonem předcházejícím vyhotovení Protokolu o kontrole č. 1886 ze dne 17. 2. 2022, č. j. MMR-11394/2022-53, SZ-14021/53/2021 (dále jen „Protokol o kontrole č. 1886“) bylo doplnění dokumentů ke kontrole dne 18. 1. 2022. Dne 4. 3. 2022 obdrželo MMR námítky proti kontrolním zjištěním uvedeným v Protokolu o kontrole č. 1886, který byl žalobkyni doručen dne 17. 2. 2022. Kontrola byla ukončena dne 18. 3. 2022 doručením vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění uvedenému v Protokolu o kontrole č. 1886 – rovněž tyto námítky byly zamítnuty.
40. V rámci kontroly č. 1886 tak bylo shledáno celkem 6 kontrolních zjištění zaznamenaných v Protokolu o kontrole č. 1886, spočívajících v porušení povinností stanovených zákonem o veřejných dražbách a vyhláškou č. 18/2014 Sb., o stanovení podmínek postupu při elektronické dražbě; všechny námítky proti Protokolu o kontrole č. 1886 byly zamítnuty.
41. V průběhu kontroly č. 1886 byla žalobkyní dne 1. 10. 2021 vznesena námitka podjatosti úředních osob T. K., č. služebního průkazu XE, H. C., č. služebního průkazu XA, a jejich představené Z. N., č. služebního průkazu XD (dále jen „námitka podjatosti 1886“). O námitce podjatosti 1886 bylo rozhodnuto usnesením náměstkyní ministryně pro místní rozvoj pro řízení sekce bydlení a sociálního začleňování ze dne 8. 10. 2021, č. j. MMR-80228/2021-5 tak, že se námitka podjatosti ve vztahu ke všem úředním osobám zamítá. O podjatosti představené nebylo možné rozhodovat, neboť předmětnou kontrolu nevykonává a nemá ve vztahu k ní žádnou pravomoc. Dále bylo zopakováno (shodně jako v případě námítky podjatosti č. 1880), že pouhé neshody a kritika ze strany kontrolované osoby nejsou samy o sobě způsobilé vyvolat pochybnost o nepodjatosti úřední osoby. Proti unesení o zamítnutí námítky podjatosti 1886 podala žalobkyně rozklad ze dne 29. 10. 2021. Podaný rozklad byl rozhodnutím ministryně MMR dne 13. 12. 2021, č. j. MMR-97029/2021-31 zamítnut a rozhodnutí o námitce podjatosti 1886 bylo potvrzeno.
42. Dne 31. 3. 2022 byl prvostupňovému orgánu doručen od MMR návrh na pozastavení provozování živnosti žalobkyně č. j. MMR-22112/2022-53 (dále též jen „Návrh MMR“), ve kterém MMR uvedlo, že bylo u žalobkyně opakovaně shledáno závažné porušení povinností podle zákona o veřejných dražbách. MMR proto, jakožto orgán vydávající stanovisko k žádosti o koncesi podle § 52 odst. 1 živnostenského zákona, navrhl podle § 58 odst. 2 živnostenského zákona, aby prvostupňový orgán na dobu 6 měsíců pozastavil žalobkyni oprávnění k provozování živnosti.
43. Dne 6. 4. 2022 oznámil prvostupňový orgán žalobkyni písemností č. j. P10-148910/2022 zahájení řízení ve věci pozastavení provozování živnosti s předmětem podnikání „Provádění veřejných dražeb – dobrovolných, - nedobrovolných“.
44. Před vydáním prvostupňového rozhodnutí byla žalobkyni dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 zákona správního řádu, čehož žalobkyně využila dne 25. 4. 2022 v rámci dohodnutého ústního jednání. Žalobkyně v rámci ústního jednání

pořídila fotokopie správního spisu vedeného ve věci, upozornila na jeho neúplnost a navrhla doplnění spisu o písemnosti, které měly být vyžádány od MMR.

45. Dne 26. 4. 2022 prvostupňový orgán vyhotovil Usnesení o dožádání MMR č. j. P10-175508/2022. MMR dožádání vyhovělo, Návrh MMR na pozastavení provozování živnosti žalobkyně doplnilo a požadované písemnosti doložilo.
46. Písemností č. j. P10-244660/2022 byla žalobkyně opětovně upozorněna na možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, čehož využila dne 20. 6. 2022 v rámci dalšího ústního jednání ve věci. Při ústním jednání žalobkyně sdělila, že zašle prvostupňovému orgánu své vyjádření do 20. 7. 2022, což uvedeného dne učinila. Dne 5. 10. 2022 se ve věci konalo další ústní jednání, v rámci kterého se žalobkyně vymezovala zejména proti oprávněním osob vystupovat a podepisovat písemnosti jménem MMR a opakovala skutečnosti již uvedené v rámci námítky podjatosti 1880 a námítky podjatosti 1886. Dále žalobkyně doložila článek zveřejněný v časopisu Konkursní noviny.
47. Následně došlo k vydání prvostupňového rozhodnutí, jak je uvedeno shora. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně včasné odvolání, o kterém bylo rozhodnuto žalobou nyní napadnutým rozhodnutím.
48. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy.
49. Dle § 63 zákona č. 250/2023 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů, *„[d]ražba podle dosavadních právních předpisů konaná na základě smlouvy uzavřené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí a práva a povinnosti s ní související se posoudí podle dosavadních právních předpisů.“*
50. Dle § 6 odst. 5 zákona o veřejných dražbách *„[p]oruší-li dražebník povinnost upustit od dražby, ač tak byl povinen učinit, nebo některou z povinností podle odstavců 2 až 4, považuje se takové porušení za závažné porušení povinností podle živnostenského zákona.“*
51. Dle § 22 odst. 1 písm. e) zákona o veřejných dražbách *„[d]ražebník upustí od dražby nejpozději do jejího zahájení [...] bylo-li zahájeno insolvenční řízení, nebo byl-li předmět dražby nebo jeho část zahrnut do majetkové podstaty podle zvláštního právního předpisu^{14a}, není-li návrhovatelem insolvenční správce, [...]“*
52. Dle § 39 odst. 10 zákona o veřejných dražbách *„[n]eobsahuje-li smlouva uzavřená mezi návrhovatelem a dražebníkem stanovené náležitosti, je neplatná. Nedodrží-li dražebník lhůtu pro odeslání oznámení o dražbě, je návrhovatel oprávněn od smlouvy o provedení dražby odstoupit.“*
53. Dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona o veřejných dražbách *„[d]ražebník upustí od dražby nejpozději do jejího zahájení [...] je-li smlouva o provedení dražby nebo zástavní smlouva neplatná, dojde-li k odstoupení od smlouvy o provedení dražby nebo nelze-li podle podmínek sjednaných ve smlouvě o provedení dražby dražbu provést, [...]“*
54. Dle § 52 odst. 1 živnostenského zákona *„[j]e-li k provozování živnosti podle zvláštních předpisů nebo přílohy č. 3 zákona nutné oprávnění nebo souhlas nebo povolení nebo vyjádření orgánu státní správy, živnostenský úřad mu předloží žádost o koncesi nebo, pokud to zvláštní právní předpis vyžaduje, žádost o schválení ustanovení odpovědného zástupce, spolu se všemi doklady předloženými žadatelem o koncesi, které jsou nezbytné k zaujetí stanoviska; tento orgán je povinen zaujmout stanovisko do 30 dnů od doručení žádosti, pokud v příloze č. 3 není stanoveno jinak. Jeho stanoviskem je živnostenský úřad vázán. Toto stanovisko živnostenský úřad nevyžaduje v*

případě, že orgán uvedený v příloze č. 3 k tomuto zákonu vydal rozhodnutí o udělení souhlasu s podnikáním podle zvláštního právního předpisu.“

55. Dle § 58 odst. 2 zákona o živnostenského zákona „[ž]ivnostenský úřad zruší živnostenské oprávnění nebo pozastaví provozování živnosti na návrh orgánu státní správy vydávajícího stanovisko podle § 52 odst. 1 z důvodu, že podnikatel závažným způsobem porušil nebo porušuje podmínky stanovené rozhodnutím o udělení koncese, tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy.“
56. Soud o věci uvažil následovně.
57. V první řadě soud ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí některou z vad, jejichž existenci je povinen zkoumat z úřední povinnosti ve smyslu § 76 s. ř. s. Nadto žalobkyně nedostatečné vypořádání jejích námitek proti Protokolu o kontrole č. 1880 a č. 1886, odvolacích námitek a námitek podjatosti a rovněž nedostatečné odůvodnění prvostupňového a napadeného rozhodnutí namítala.
58. Nepřezkoumatelností zákon rozumí buď nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů rozhodnutí, přičemž argumentace žalobkyně směřuje ke druhému důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.
59. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS) nebo se nevypořádá se všemi odvolacími námitkami (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71).
60. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, „[z] odůvodnění rozhodnutí musí být zřejmé, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů.“ Z právní věty výše uvedeného rozhodnutí zároveň vyplývá, že nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o oprávněm prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].
61. Požadavek přezkoumatelnosti odůvodnění správního rozhodnutí však neznamená, že je správní orgán povinen jednotlivě reagovat na každé dílčí tvrzení účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je namístě jen tehdy, pokud správní orgán opomene podstatnou námitku účastníka řízení vypořádat zcela (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, a ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2022, č. j. 10 As 404/2020-28, „[z]rušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitek účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího

nedostatku odůvodnění (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013 č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28).“

62. Žalobkyně napadala nepřezkoumatelnost v *žalobní námitce první* a v *žalobní námitce třetí* (ke třetí žalobní námitce se soud vyjadřuje pro přehlednost v závěru tohoto rozhodnutí). Předně žalobkyně namítala nedostatečné odůvodnění prvostupňového a napadeného rozhodnutí. Soud se otázkou existence případných vad napadeného rozhodnutí zabýval z pohledu § 76 odst. 2 s. ř. s.; žádné nedostatky však v projednávané věci neshledal. Odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí představuje logický a přezkoumatelný právní názor správních orgánů obou stupňů a obsahuje rovněž vypořádání klíčových argumentů žalobkyně.
63. Rovněž je nutno připomenout, že dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je správní řízení „ovládáno zásadou jednotnosti řízení. Tato zásada znamená, že řízení představuje jeden celek až do vydání rozhodnutí a pojímá se dohromady (ve svém komplexu). Jako jeden celek jsou vnímána též všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (srov. např. rozsudek ze dne 15. 3. 2017, č. 5 Azs 270/2016-39). V zásadě tedy není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravil vady řízení před správním orgánem prvního stupně. Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. 5 Afs 16/2003-56, a rozsudky ze dne 28. 12. 2007, č. 4 As 48/2007-80, ze dne 26. 3. 2008, č. 9 As 64/2007-98, či ze dne 29. 11. 2012, č. 4 Ads 97/2012-66), případné nedostatky odůvodnění prvostupňového rozhodnutí mohou být napraveny druhostupňovým rozhodnutím, jelikož rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří jeden celek. To platí tím spíše, když odvolací orgán vychází ze stejného spisového materiálu, resp. stejných skutkových zjištění jako správní orgán prvního stupně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. 7 Azs 86/2017-33)“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, č. j. 1 Azs 459/2018-26).
64. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zjevné, na základě jakých úvah dospěl žalovaný k závěrům v rozhodnutí uvedeným a jaké skutečnosti jej k nim vedly. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je vystavěno na jasném, srozumitelném a uceleném argumentačním systému (viz nálezy ÚS ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 – 43); nesouhlas se způsobem vypořádání odvolacích námitek nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu nezpůsobuje (viz analogicky rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 As 179/2016 - 37).
65. Žalobkyně dále napadala rovněž nedostatečné vypořádání jí uplatněných námitek proti kontrolním zjištěním MMR a námitek podjatosti 1880 a 1886.
66. Soud přisvědčuje žalobkyni, že jak proti námitkám proti kontrolním zjištěním obsaženým v Protokolech o kontrole č. 1880 a č. 1886, tak proti rozhodnutí o rozkladu proti rozhodnutí o námitce podjatosti nejsou dostupné další prostředky obrany, proto jedinou možností bylo domáhat se jejich přezkumu v rámci navazujícího správního řízení a případného soudního řízení, jak je tomu nyní. Shodně například dle odborné komentářové literatury (Dvorská, O. Kontrolní řád: Komentář, Wolters Kluwer) „[j]e-li na základě protokolu o kontrole vydáno v navazujícím správním řízení správní rozhodnutí, které do práv a povinností těchto osob zasahuje, pak lze formálních prostředků obrany využít přímo v tomto správním řízení.“
67. Jak soud ověřil ze spisové dokumentace, MMR jak v rámci vyřízení námitek proti kontrolním zjištěním uvedeným v Protokolu o kontrole č. 1880, tak v rámci vyřízení

námitek proti kontrolním zjištěním uvedeným v Protokolu o kontrole č. 1886, identifikovalo všechny žalobkyní uplatněné námitky a následně je řádně vypořádalo. Rovněž v rámci rozhodnutí ministryně MMR o rozkladu podaném žalobkyní proti rozhodnutí o námitce podjatosti úředních osob v rámci kontroly č. 1880 a č. 1883 byly všechny rozkladové námitky řádně vypořádány.

68. Obě kontroly č. 1880 a č. 1886 spočívaly v kontrole dokumentů, k jejichž předložení byla žalobkyně v rámci oznámení o jednotlivých kontrolách vyzvána. Poté, co žalobkyně požadované dokumenty MMR předložila, kontrolní orgán provedl kontrolu souladu předložených dokumentů s příslušnými ustanoveními zákona o veřejných dražbách. Namítaná nepřítomnost žalobkyně v průběhu kontroly proto není důvodná, neboť se nejednalo o způsob kontroly, který by přítomnost žalobkyně umožňoval (například kontrola provozovny, místní šetření, výsledky apod.).
69. V rámci kontroly č. 1880 byla žalobkyně vyzvána dne 27. 7. 2021 k předložení dokumentů k dražbám konaným ve dnech 9. 2. 2021 a 26. 3. 2021, zveřejněným na centrální adrese pod č. 10964898 [*Pojistná smlouva na pojištění odpovědnosti z činnosti dražebníka včetně dokladu o zaplacení pojistného; Účetní závěrky ověřené auditorem za roky 2017, 2018 a 2019; Smlouva o provedení dražby (s částí dokládající ověřené podpisy) včetně všech příloh; Smlouva o provedení opakované dražby (s částí dokládající ověřené podpisy) včetně všech příloh; Dražební vyhláška (s částí dokládající ověřený podpis navrhovatele); Oznámení o konání opakované dražby; Seznam účastníků dražby; Seznam účastníků opakované dražby*], a to oznámením o zahájení kontroly č. j. MMR-49506/2021-53, sp. zn. SZ-10216/53/2021 (dále jen „Oznámení o zahájení kontroly č. 1880“).
70. Žalobkyně dne 4. 8. 2021 požadované dokumenty předložila, přičemž k Oznámení o zahájení kontroly č. 1880 dále uvedla, že uplatňuje námitku podjatosti vedoucí kontrolní skupiny H. C. a všech členů kontrolní skupiny. Následně byl žalobkyni doručen Protokol o kontrole č. 1880, ve kterém byla žalobkyně seznámena s průběhem kontroly a s kontrolními zjištěními. Při kontrole č. 1880 bylo zjištěno, že žalobkyně porušila zákon o veřejných dražbách tím, že oznámení o uzavření smlouvy o provedení dražby nedobrovolně a dražební vyhláška nebyly dražebním věřitelům a dlužníkovi zaslány do vlastních rukou; ve smlouvě o provedení dražby žalobkyně neuvedla označení vlastníka předmětu dražby a ke smlouvě o provedení dražby nepřipojila jako přílohu zástavní smlouvu k předmětu dražby; v dražební vyhlášce neuvedla přesné místo konání dražby a co je dokladem o složení dražební jistoty; nezaslala oznámení o konání opakované dražby; neupustila od dražby, ač byla smlouva o provedení dražby neplatná; v oznámení o konání opakované dražby neuvedla přesné místo konání dražby; ve veřejné dražbě dne 9. 2. 2021 nezastavila příjem podání, ačkoliv od posledního podání uplynulo 5 minut, aniž bylo učiněno další podání; v opakované veřejné dražbě dne 26. 3. 2021 nezastavila příjem podání, ačkoliv od posledního podání uplynulo 5 minut, aniž bylo učiněno další podání; a v záznamu o průběhu elektronické dražby neuvedla údaje o elektronických úkonech dražebníka včetně elektronických úkonů licitátora.
71. Proti kontrolním zjištěním obsaženým v Protokolu o kontrole č. 1880 podala žalobkyně dne 4. 2. 2022 odůvodněné námitky, se kterými se MMR v rámci Vyřízení námitek proti kontrolním zjištěním uvedeným v Protokolu o kontrole č. 1880 ze dne 17. 2. 2022, č. j. MMR-11995/2022-5 řádně vypořádalo. MMR vždy předně uvedlo znění dané námitky a následně k ní zaujalo konkrétní a srozumitelné stanovisko.

72. Kontrola č. 1886 byla zahájena Oznámením o zahájení kontroly ze dne 15. 9. 2021, č. j. MMR-70762/2021-53 (dále jen „Oznámení o zahájení kontroly č. 1886“), v rámci kterého byla žalobkyně ze strany MMR vyzvána k předložení dokumentů vztahujících se k dražbě konané dne 17. 8. 2021 a zveřejněné na centrální adrese pod č. 10965637 [*Smlouva o provedení dražby (s částí dokládající ověřené podpisy) včetně všech příloh; Dražební vyhláška (s částí dokládající ověřený podpis navrhovatele); Protokol o provedené dražbě; Záznam o průběhu elektronické dražby*].
73. Žalobkyně předložila požadované dokumenty dne 29. 9. 2021, přičemž spolu se zasláním požadovaných dokumentů zopakovala námitky podjatosti vedoucí kontrolní skupiny H. C. a všech členů kontrolní skupiny.
74. Následovalo vydání Protokolu o kontrole č. 1886, v rámci jehož kontrolního zjištění bylo shledáno, že žalobkyně porušila zákon o veřejných dražbách tím, že v dražební vyhlášce neuvedla přesné místo konání dražby (přesnou adresu ve veřejné datové síti), ale pouze doménu, kde dražba bude probíhat; v dražební vyhlášce nespecifikovala doklad, kterým bude zájemce o účast v dražbě prokazovat dražebníkoví složení dražební jistoty; v protokolu o provedené dražbě neuvedla přesné místo konání dražby (přesnou adresu ve veřejné datové síti), ale pouze doménu, kde dražba proběhla; v záznamu o průběhu elektronické dražby neuvedla u úkonů provedených licitátorem čas jejich provedení uvedený s rozlišením na setinu sekundy; v záznamu o průběhu elektronické dražby neuvedla identifikaci IP adres osob, které prováděly elektronické úkony nebo zahajovaly činnost elektronického dražebního systému; neupustila od dražby nejpozději do jejího zahájení, ačkoli byl předmět dražby zahrnut do majetkové podstaty podle zvláštního právního předpisu.
75. Žalobkyně podala proti Protokolu o kontrole č. 1886 dne 1. 3. 2022 námitky. MMR námitky žalobkyně zamítlo Vyřízením námitek proti kontrolním zjištěním uvedeným v Protokolu o kontrole č. 1886 ze dne 18. 3. 2022, č. j. MMR-18910/2022-5. Shodně jako v případě kontroly č. 1880, i v případě Vyřízení námitek proti kontrolním zjištěním uvedeným v Protokolu o kontrole č. 1886 MMR nejprve zopakovalo jednotlivé námitky žalobkyně a následně se s nimi dostatečným a srozumitelným způsobem vypořádalo.
76. Vzhledem ke shora vymezenému průběhu kontroly č. 1180 č. 1886 a vzhledem k tomu, že žalobkyně ve vztahu k vypořádání námitek ze strany MMR (námitky proti kontrolnímu zjištění) a ze strany náměstkyně ministryně a ministryně MMR (námitky podjatosti) neuvedla konkrétní body, které by nebyly vypořádány a ani sám soud neshledal ve vypořádání námitek vady, které by způsobovaly nezákonnost nyní napadeného rozhodnutí, neshledal soud námitku nepřezkoumatelnosti vypořádání žalobkyní uplatněných námitek proti kontrolním zjištěním MMR a námitek podjatosti 1880 a 1886 důvodnou.
77. Žalobkyně rovněž poukazovala na nepřezkoumatelnost napadeného a prvostupňového rozhodnutí pro nedostatek důvodů, neboť dle jejího přesvědčení nebylo správními orgány dostatečně reagováno na její argumentaci vznesenou v průběhu správního řízení. Jak je uvedeno níže v rámci vypořádání třetí žalobní námítka, nebylo povinností prvostupňového orgánu ani žalovaného opětovně provádět kontrolní úkony, které již byly provedeny ze strany MMR. Uvedené bylo žalobkyni opakovaně sděleno, byla v souladu se zákonem opakovaně vyzývána k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, správní orgány vyhověly jejím žádostem, vedly s ní opakovaná ústní jednání a reagovaly na její vyjádření.
78. Soud neshledal v postupu prvostupňového orgánu ani v postupu žalovaného pochybení. Žalobkyně byla opakovaně poučena o vázanosti prvostupňového orgánu Návrhem na

pozastavení provozování živnosti žalobkyně podaným ze strany MMR z důvodu opakovaného závažného porušení povinností podle zákona o veřejných dražbách. Jakkoliv má žalobkyně pravdu, že Protokoly pořízené v rámci kontroly č. 1880 a č. 1886 nejsou správním rozhodnutím, nic to nemění na vázanosti živnostenského úřadu návrhem příslušného orgánu statní správy (nyní MMR) na pozastavení provozování živnosti. Žalobní námitky nepřezkoumatelnosti napadeného, resp. též prvostupňového rozhodnutí proto soud neshledal důvodnými.

79. Jelikož soud neshledal důvody pro to, aby zrušil napadené rozhodnutí pro jiné vady řízení, které by bránily jeho přezkoumání v rozsahu namítaných žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009–84), přikročil k vlastnímu meritornímu přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích žalobkyní uplatněných námitek.
80. V rámci druhé žalobní námitky žalobkyně namítala nepřiléhavou a selektivní citaci rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018-30, a ze dne 29. 3. 2017, č. j. 7 As 146/2016-29.
81. Žalovaný v napadeném rozhodnutí na straně 11 k právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu uvedl, že „[p]rotokol o kontrole má charakter veřejné listiny, platí tzv. *presumpce správnosti*, podle které platí, že dokud právní akt není stanoveným postupem opraven nebo zrušen, je považován za právně bezvadný (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn.: 6 As 196/2018– 30, ze dne 15. srpna 2018 a analogicky rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2017, č. j. 7 As 146/2016 - 29), není-li tedy dokázán opak, potvrzuje pravdivost toho, co je v něm uvedeno (§ 53 odst. 3 správního řádu). Pokud účastník řízení popírá skutečnosti uvedené ve veřejné listině, je povinen je prokázat (usnesení Ústavního soudu ze dne 18. července 2002, sp. zn. IV. ÚS 682/2000, U 22/27 SbNU 279), správní orgán mu k tomu však musí dát prostor. Společnost prostor dostala a podala proti kontrolnímu zjištění námitky dle ust. § 13 kontrolního řádu.“
82. Soud předně konstatuje, že napadené rozhodnutí žádnou citaci žalobkyní označených rozsudků neobsahuje. Jedinou zmínkou o těchto rozsudcích je text uvedený v závorce „(srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn.: 6 As 196/2018– 30, ze dne 15. srpna 2018 a analogicky rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2017, č. j. 7 As 146/2016 - 29).“
83. Žalobkyně se v podané žalobě odkazuje zejména na bod [22] rozsudku č. j. 6 As 196/2018– 30, soud jej proto pro přehlednost a kontext uvádí na tomto místě celý: „[V] tomto směru není relevantní, že protokol o kontrole je veřejnou listinou (srov. analogicky rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2017, č. j. 7 As 146/2016 - 29) a, není-li dokázán opak, potvrzuje pravdivost toho, co je v něm uvedeno (§ 53 odst. 3 správního řádu). Pokud účastník řízení popírá skutečnosti uvedené ve veřejné listině, je povinen je prokázat (usnesení Ústavního soudu ze dne 18. července 2002, sp. zn. IV. ÚS 682/2000, U 22/27 SbNU 279), správní orgán mu k tomu však musí dát prostor. Stěžovatel nemůže odmítnout provést důkazy zpochybňující kontrolní zjištění jen proto, že žalobkyně nepodala proti kontrolnímu zjištění námitky podle § 13 kontrolního řádu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, č. 3027/2014 Sb. NSS, či rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. srpna 1993, č. j. 6 A 82/93 - 21). Jak správně poznamenal krajský soud, žádný zákon nepočítá s koncentrací výhrad proti kontrolnímu zjištění jen do námitek podle kontrolního řádu. Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku č. j. 4 As 21/2007 - 80 uvedl, že „pokud v rámci vedeného

správního řízení účastník řízení [...] vznesl výhrady týkající se výsledku kontrolního zjištění a namítl jejich věcnou nesprávnost [...], nemohl správní orgán odkázat pouze na zjištění učiněná v rámci kontroly a takové námitky bez dalšího odmítnout, ale bylo nepochybně jeho povinností se v řízení o vyvození sankční odpovědnosti s námitkami vypořádat a v souladu se zásadou materiální pravdy skutečnosti pochybné či účastníkem řízení zpochybňované, objasnit a najisto postavit. [...] výsledky kontroly [...] mohou být podkladem pro zahájení řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, kterými je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nenahrazují, ani nemohou nahradit, dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení o uložení sankce.“

84. Ze shora uvedeného je zřejmé, že se žalovaný nedopustil žádné selektivní citace, neboť napadené rozhodnutí doslovné citace neobsahuje. Odkaz žalovaného na žalobkyní označená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je nadto přílehlavý, když se vztahuje právě k protokolu o kontrole, jeho „důkazní“ síle coby veřejné listiny a jeho využitelnosti v rámci následně vedeného správního řízení o uložení sankce. Žalobkyně měla možnost uplatnit svoji argumentaci jak v rámci provedených kontrol, tak v rámci námitek podaných proti kontrolním zjištěním, v rámci námitek a rozkladu proti rozhodnutí o podjatosti a též v řízení o pozastavení provozování živnosti. Průběh řízení před prvostupňovým orgánem je podrobně popsán na straně 4 až 9 prvostupňového rozhodnutí, a to včetně obsahu všech podání žalobkyně, průběhu ústních jednání ze dne 25. 4. 2022, dne 20. 6. 2022 a dne 5. 10. 2022, postupu správního orgánu v návaznosti na žádosti a návrhy podané žalobkyní, jakož i obsahu doplnění Návrhu MMR, k němuž došlo z podnětu žalobkyně. Soud neshledal v postupu správních orgánů rozpor se zásadou materiální pravdy. V posuzované věci správní orgány nevycházely pouze z protokolů o kontrole, ale rovněž z rozhovorů s žalobkyní při ústních jednáních, z opakovaných vyjádření žalobkyně, jejích žádostí a návrhů a z řady dalších písemných či elektronických podkladů. Byť většina těchto podkladů byla získána v rámci státní kontroly, umožnily správním orgánům učinit si ucelený obraz o nedostatcích v činnosti žalobkyně. Ani tato žalobní námitka proto nemůže být důvodná.
85. Stěžejní *třetí žalobní námitkou* žalobkyně namítala, že prvostupňový orgán a žalovaný neposoudili samostatně tvrzená porušení zákona o veřejných dražbách, ale toliko přejali závěry MMR zjištěné v rámci kontrol provedených dle kontrolního řádu.
86. Dle odborné komentářové literatury (Solomonová, Kristýna, Balada, Lukáš, Kunštátová, Tatiana, Dickelt, František. Živnostenský zákon. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 310, marg. č. 15.), „[p]okud živnostenský úřad obdrží tento návrh, je na jeho uvážení, zda přistoupí ke zrušení živnostenského oprávnění, nebo k pozastavení provozování živnosti.“ Z uvedeného je evidentní, že na úvaze prvostupňového orgánu bylo toliko posouzení, zda přikročí k pozastavení provozování živnosti, či ke zrušení živnostenského oprávnění. Rovněž další odborné zdroje (Kameník, P., Hrabánková, M., Orlová, M. Živnostenský zákon: Komentář. Wolters Kluwer) uvádějí, že § 58 odst. 2 živnostenského zákona „řeší další situaci, kdy živnostenský úřad **povinně ruší živnostenské oprávnění, resp. kdy povinně pozastaví provozování živnosti**. Důvodem je návrh orgánu, který se vyjadřuje k žádosti o koncesi; návrh může být podán jen proto, že podnikatel závažným způsobem porušil (porušuje) podmínky stanovené buď rozhodnutím o udělení koncese, nebo zvláštními právními předpisy nebo i živnostenským zákonem. **Předpokladem pro postup podle odst. 2 tedy je, že se jedná o podnikatele v koncesované živnosti, návrh podal orgán státní správy, který se vyjadřoval k žádosti o koncesi, (resp. je momentálně příslušný k vydání takového stanoviska), a že konkrétní porušení právních předpisů**

*je hodnoceno jako závažné („podnikatel závažným způsobem porušil podmínky stanovené rozhodnutím“). Závažnost porušení uvedených podmínek (přesnější by patrně bylo „podmínek nebo povinností“) by měl, s ohledem na speciální působnost, patrně primárně hodnotit (a uvést v návrhu) příslušný orgán státní správy. Z textu zákona není jednoznačně zřejmé, zda je živnostenský úřad návrhem vázán v tom ohledu, že je povinen zrušit oprávnění tam, kde je navrženo zrušení, a pozastavit provozování živnosti tam, kde je navrženo pozastavení. V praxi si lze představit případ, kdy o vhodnosti navrženého postupu vůči podnikateli, případně o závažnosti porušení podmínek nebude mezi úřady shoda. Pokud by v mezním případě živnostenský úřad dospěl k závěru, že návrh na zrušení živnostenského oprávnění (resp. na pozastavení práva provozovat živnost) nelze akceptovat (neshledával by v jednání podnikatele závažné porušení povinnosti dané zákonem nebo porušení podmínek provozování koncesované živnosti), nezbylo by mu než informovat navrhovatele, že jeho podnětu nevyhoví (a uvést pro to důvody).“ V daném případě z obsahu spisového materiálu vyplývá, že prvostupňový orgán ani žalovaný neměli o závažnosti porušení podmínek dle zvláštních právních předpisů, konkrétně zákona o veřejných dražbách, ze strany žalobkyně žádné pochybnosti a vyšli tak z protokolů o kontrole, které obsahují konkrétní kontrolní zjištění. Rovněž dle další odborné komentářové literatury (Horzinková, E., Urban, V., Horzinková, K. Živnostenský zákon: Praktický komentář. Wolters Kluwer) „[d]alší důvody pro **obligatorní** zrušení živnostenského oprávnění nebo **pozastavení provozování živnosti** zahrnuje odstavec 2 komentovaného ustanovení. V tomto případě podnikatel závažným způsobem porušuje nebo porušil podmínky stanovené rozhodnutím o udělení koncese, tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy. Další podmínkou je, že o to požádá správní orgán, který vydává stanovisko k žádosti o koncesi.“*

87. Soud se se závěry citovanými v komentářové literatuře zcela ztotožnil. V opačném případě by byla kontrola ze strany MMR vedena zcela zbytečně, neboť by ji musel živnostenský úřad (prvostupňový orgán) vést opětovně sám, což zjevně odporuje nejen smyslu živnostenského zákona a zákona o veřejných dražbách, ale rovněž dikci předmětných ustanovení.
88. Soud dále poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 17. 12. 2021, č. j. 5 As 246/2021-15, uvedl (pro nyní posuzovanou věc relevantní část zvýrazněna soudem): „[...] v případě, že živnostenský úřad zjistí závažné porušení povinností živnostníkem, je podle § 58 odst. 3 živnostenského zákona na jeho správním uvážení, zda vůbec k nějakému opatření přistoupí a zda přistoupí k mírnějšímu pozastavení výkonu živnosti v odpovídajícím rozsahu, či k přísnějšímu zrušení živnostenského oprávnění; **to neplatí pouze v případech, kdy je vázán návrhem správního orgánu vydávajícího stanovisko k žádosti o koncesi (§ 58 odst. 2 živnostenského zákona).** Logika této úpravy je zcela zřejmá: porušení zákonných podmínek, byť závažným způsobem, zpravidla nedosahuje nebezpečnosti trestných činů, a je tedy nasnadě zvážit, zda je k nějakému opatření nutno přistoupit, popř. zda nepostačí pozastavení výkonu živnosti v odpovídajícím rozsahu. Vždy však musí živnostenský úřad zvážit, zda jím přijaté opatření postačuje k ochraně oprávněných zájmů třetích osob, které mohou být provozováním živnosti v rozporu s právem či dobrými mravy dotčeny.“
89. Ze shora uvedeného proto jednoznačně plyne, že žalovaný a prvostupňový orgán postupovali zcela správně, pokud se na základě Návrhu MMR zabývali toliko tím, zda návrh podal orgán státní správy, který se vyjadřoval k žádosti o koncesi a zda konkrétní porušení právních předpisů je hodnoceno jako závažné a následně na základě správního uvážení toliko vyhodnotili, zda v daném případě postačí pozastavení provozování živnosti či zda je nutno přistoupit ke zrušení živnostenského oprávnění.

90. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 12. 2005, č. j. 7 As 13/2004–72 „*Zrušení živnostenského oprávnění podle § 58 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), je na správním uvážení živnostenského úřadu. Soud při přezkouvání takového rozhodnutí nehodnotí výsledek úvahy správního úřadu, nýbrž pouze to, zda úřad při rozhodování nepřekročil meze správního uvážení nebo je nezneužil* (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).“ Uvedený rozsudek se vztahuje k odst. 3 citovaného ustanovení, ve kterém jsou řešeny případy, kdy je živnostenský úřad oprávněn, nikoliv však povinen, zrušit živnostenské oprávnění nebo v odpovídajícím rozsahu pozastavit provozování živnosti. Nyní posuzovaný odst. 2 citovaného ustanovení upravuje situace, kdy je živnostenský úřad povinen k pozastavení provozování živnosti či zrušení živnostenského oprávnění přistoupit. Proto lze uvedený rozsudek za užití argumentace *a minori ad maius* v projednávané věci aplikovat – pokud totiž nelze přezkoumat ani fakultativní důvody, lze o to méně přezkoumávat důvody obligatorní.
91. V daném případě není pochyb o tom, že kontrolu č. 1880 a č. 1886 provádělo MMR jako odborný správní orgán vydávající stanoviska k žádostem o koncesi. Kontrolními zjištěními a Návrhem MMR jsou dle judikатурních závěrů Nejvyššího správního soudu a uvedené odborné komentářové literatury živnostenské úřady vázány. Protokoly o kontrole č. 1880 a č. 1886 byly podkladem pro rozhodování prvostupňového orgánu a pro následný přezkum provedený žalovaným v rámci napadeného rozhodnutí. Zásadní přitom je, zda Protokoly o kontrole č. 1880 a 1886 obsahují přezkoumatelná kontrolní zjištění a zda případné námitky podané v průběhu kontroly byly řádně vypořádány. K tomu v daném případě došlo.
92. Prvostupňový orgán proto, vázán Návrhem MMR, provedl správní uvážení a přistoupil k opatření v daném případě mírnějšímu, které zákon umožňuje, a sice pozastavení provozování živnosti na dobu 6 měsíců. V projednávaném případě soud neshledal, že došlo k zásahu nebo k porušení práv žalobkyně z hlediska průběhu kontrolního procesu, správní uvážení prvostupňového orgánu nevybočilo z mezí zákonem stanovených, vycházelo z konkrétních důkazů a z konkrétních zjištění, ke kterým existovala oponentura, jež byla řádně vypořádána. V mezích soudního přezkumu proto soud neshledal ani třetí žalobní námitku důvodnou.
93. Nad rámec shora uvedeného soud k žalobním námitkám poznamenává, že tyto byly v zásadě žalobkyní uplatněny již ve správním řízení, přičemž žalovaný se s těmito námitkami řádně a komplexně vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Jelikož soud považuje vypořádání zmíněných námitek ze strany žalovaného za věcně správné a zákonné, ve zbytku odkazuje na odůvodnění jeho rozhodnutí, neboť smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č.j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 3. 2013, č.j. 2 Afs 37/2012-47, a ze dne 30. 6. 2014, č.j. 8 Azs 71/2014-49). Tuto praxi aproboval i Evropský soud pro lidská práva ve věci Helle proti Finsku (rozhodnutí ze dne 19. 12. 1997, č. 20772/92, odst. 59 - 60), jakož i Ústavní soud (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. II. ÚS 752/10 a ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. II. ÚS 2454/12, usnesení ze dne 4. 7. 2012, sp. zn. III. ÚS 1972/12, usnesení ze dne 14. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2266/12 atd.).

VII. Závěr a náklady řízení

94. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

95. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný žalovaný, kterému však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty

k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu

a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. ledna 2025

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu