



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína, soudkyně Mgr. Lenky Krupičkové a soudkyně Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **BFT Management, a. s.**, se sídlem Korunní 2569/108, Praha 10, zastoupená advokátem Mgr. Janem Štýsem, se sídlem Kolodějská 84, Sibřina, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2025, č. j. 9 A 84/2023-46,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2025, č. j. 9 A 84/2023-46, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobkyně provozovala koncesovanou živnost v oboru provádění veřejných dražeb. V lednu a únoru roku 2022 provedlo Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) u žalobkyně dvě kontroly dodržování podmínek organizování dražeb podle zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách (dále jen „zákon o veřejných dražbách“). Ve správním řízení, zahájeném následně na návrh ministerstva, vydal Úřad městské části Praha 10 (dále jen „prvostupňový orgán“) v intencích tohoto návrhu rozhodnutí č. j. P10-319728/2022, jímž se žalobkyni pozastavuje provozování živnosti provádění dobrovolných a nedobrovolných veřejných dražeb na dobu šesti měsíců, a to z důvodu opakovaného

závažného porušení zákona o veřejných dražbách. Rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 3. 2023, č. j. MHMP 543642/2023 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), pak bylo rozhodnutí prvostupňového orgánu potvrzeno. Žalovaný potvrzující výrok zdůvodnil odkazem na bezrozpornost skutkového stavu, jak byl zjištěn v průběhu předcházejících kontrol a jak byl zachycen v kontrolních protokolech. Poukázal přitom na analogii s příkazním řízením, v němž postačí vycházet právě a jen z jejich obsahu. Námitky uplatněné při kontrole byly nadřízeným orgánem řádně vypořádány. Žalovaný se dále zabýval otázkou výkladu ustanovení § 58 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon (dále jen „živnostenský zákon“). Vyslovil závěr, že živnostenský úřad je v případě zjištění závažného porušení povinností dražebníka návrhem ministerstva vázán a rozhodne o pozastavení či přímo o zrušení živnosti.

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Namítala, že správní orgány nevypořádaly její námitky proti kontrolním zjištěním ministerstva. Za nedostatečné měla také rozhodnutí o námitkách podjatosti kontrolujících osob. Dále namítala, že nebyla vzata v potaz její argumentace ohledně ministerstvem vytýkaného nedostatku v označení dlužníka, zástavce a vlastníka předmětu dražby. Namítala také nevypořádání dalších námitek a odkazů na závěry obsažené v rozsudcích 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. Žalobkyně měla za to, že kontrolní protokol je specifickým podkladovým materiálem zahrnujícím popisnou i subjektivní hodnotící složku, tedy pouze důkazním prostředkem sui generis, nikoli však veřejnou listinou, jak tvrdil žalovaný. Důkazní břemeno bylo správními orgány přeneseno na žalobkyni, která neměla možnost obsah kontrolních protokolů přesvědčivě vyvrátit.

[3] Shora označeným rozsudkem městský soud žalobu zamítl. V odůvodnění rozhodnutí se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Městský soud však shledal, že všechny námitky byly řádně vypořádány již v rozhodnutích ministerstva vydaných v rámci předešlých kontrol a žalobkyně nadto nekonkretizovala body, jejichž vypořádání chybí. S námitkami uplatněnými proti rozhodnutím prvostupňového orgánu se pak dostatečně vypořádal i žalovaný. Městský soud dále nezjistil nedostatky rozhodnutí žalovaného, ani pokud jde o posouzení otázky vázanosti správního orgánu návrhem ministerstva na zahájení řízení o pozastavení živnosti. Podle městského soudu se žalovaný nedopustil ani žalobkyní namítané selektivní citace judikatury, neboť napadené rozhodnutí doslovné citace neobsahuje. Odkaz žalovaného na judikaturu Nejvyššího správního soudu je nadto přílehlavý, neboť ta se vztahuje k důkazní síle protokolu o kontrole a k jeho využitelnosti v rámci následně vedeného správního řízení o uložení sankce. Ačkoli většina podkladů pro vydání rozhodnutí vyšla z provedených kontrol, ve svém souhrnu umožnily správním orgánům učinit si ucelený obraz o nedostatcích v činnosti žalobkyně. Městský soud dále s odkazem na odbornou literaturu a judikaturu kasačního soudu zdůraznil, že správní orgány jsou zásadně vázány návrhem příslušného správního orgánu na pozastavení živnosti. Podání tohoto návrhu spadá do oblasti jeho správního uvážení, do něhož živnostenský úřad nezasahuje. Prvostupňový orgán a žalovaný proto podle městského soudu postupovali v souladu se zákonem, pokud zkoumali pouze formální podmínky pro rozhodnutí o pozastavení živnosti, tj. zda návrh podal příslušný správní orgán a že jím bylo porušení právních předpisů hodnoceno jako závažné. Prvostupňový orgán v souladu se zákonem

pokračování

použil správní uvážení a v jeho rámci upřednostnil pozastavení živnostenského oprávnění před jeho zrušením.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhla, aby kasační soud rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k novému projednání.

[5] Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem městského soudu, podle něhož žalovaný své rozhodnutí dostatečně odůvodnil. Správní orgány ve svých rozhodnutích nepředložily vlastní věcné shrnutí případu, ani jeho právní hodnocení. Okolnosti zjištěné v průběhu kontrol nijak nehodnotily. Odkaz na závěry poradního sboru ministra vnitra k použití kontrolních protokolů v příkazním řízení, jak jej učinil žalovaný a posléze převzal městský soud, je podle stěžovatelky mimoběžný. Stěžovatelka dále citovala některé pasáže z rozhodnutí žalovaného. S poukazem na ně namítala, že žalovaný neodůvodnil vztah mezi učiněnými skutkovými zjištěními a aplikovanými právními závěry. Městský soud pak tyto nedostatky neodstranil, neboť je v rozhodnutí žalovaného neshledal.

[6] Stěžovatelka dále namítala, že žalovanému k posouzení její delikt ní odpovědnosti postačoval pouze závěr o porušení ustanovení zákona o veřejných dražbách, uvedený v protokolech o kontrole. Z kontrolních protokolů správní orgány čerpaly mimo jiné i závěr, podle něhož stěžovatelka prováděla svou činnost na základě neplatné smlouvy o provedení dražby. Argumentací stěžovatelky, která před správními orgány i v řízení před soudem hájila předmětnou smlouvu jako platnou, se však žádný z těchto orgánů nezabýval. Městský soud se dále podle stěžovatelky nezabýval jejím stanoviskem, že kontrolní protokoly nejsou veřejnými listinami a nepředstavují proto privilegovaný důkazní prostředek. Vzhledem k tomu je podle ní napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[7] Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté rozsudek městského soudu přezkoumal podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v rozsahu napadeném kasační stížností. Vady, kterými by byl povinen se zabývat i bez návrhu, byly součástí kasačních námitek.

[9] Kasační soud předně podrobil napadený rozsudek posouzení, zda není nepřezkoumatelný. Platí totiž, že by případná existence vad stanovených v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. bránila věcnému posouzení dalších kasačních námitek.

[10] Je třeba pro pořádek připomenout, že stěžovatelka v řízení před správními orgány, jakož i v soudním řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného, uplatnila řadu námitek zpochybňujících kontrolní zjištění ministerstva, tak jak byla zachycena v protokolech o kontrole č. 1880 a č. 1886. Právě na základě těchto zjištění ministerstvo vyhodnotilo

jednání stěžovatelky jako závažné porušení zákona, tj. důvod pro pozastavení živnostenského oprávnění a takto také zdůvodnilo příslušný návrh.

[11] Stěžovatelka v této souvislosti rozporovala konkrétně závěry ministerstva stran neplatnosti smlouvy o provedení nedobrovolné dražby, nedostatečnosti označení zástavce v zástavní smlouvě či závěr o provádění dražby předmětu zahrnutého do majetkové podstaty úpadce v insolvenčním řízení. Důvodností těchto námitek se ovšem správní orgány obou stupňů obsahově nezabývaly a v zásadě pouze odkázaly na jejich řádné vypořádání v rozhodnutí o námitkách proti protokolům o kontrole a na kvalifikaci, kterou ministerstvo uvedlo v návrhu na zahájení řízení o pozastavení živnostenského oprávnění. Měly za to, že posouzení, zda je určité jednání podnikatele závažným porušením zákona, leží na odborném správním orgánu, který pozastavení živnostenského oprávnění navrhuje. Obdobně se s touto otázkou vypořádal i městský soud, který v tomto ohledu shledal odůvodnění rozhodnutí žalovaného dostatečným. Pro posouzení rozhodnutí žalovaného z hlediska zákonných požadavků na jeho odůvodnění proto představovalo zcela klíčovou otázku, nakolik je živnostenský úřad vázán návrhem jiného orgánu státní správy (ministerstva) ve smyslu ustanovení § 58 odst. 2 živnostenského zákona.

[12] Ustanovení § 58 odst. 2 živnostenského zákona stanoví, že „[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.“

[13] Podle ustanovení § 58 odst. 3 živnostenského zákona pak platí, že „[ž]ivnostenský úřad může živnostenské oprávnění zrušit nebo v odpovídajícím rozsahu provozování živnosti pozastavit, jestliže podnikatel závažným způsobem porušil nebo porušuje podmínky stanovené rozhodnutím o udělení koncese, tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy (...).“

[14] Městský soud v napadeném rozsudku správně poukázal na dva režimy rozhodování o pozastavení (resp. zrušení) živnostenského oprávnění, které zákonodárce vtělil do shora citovaných ustanovení. S odkazem na komentářovou literaturu a rozsudky kasačního soudu č. j. 5 As 246/2021-15, a č. j. 7 As 13/2004-72, pak dospěl k závěru, že živnostenský úřad je návrhem orgánu státní správy ve smyslu ustanovení § 58 odst. 2 živnostenského zákona vázán. Tento závěr bez dalšího plyne z jeho gramatického a logického výkladu. Podle něj živnostenský úřad na návrh jiného orgánu státní správy živnostenské oprávnění „zruší“ či „pozastaví“. Postupem podle odstavce 3 téhož ustanovení, nezávislým na návrhu či podnětu jiného správního orgánu, tak učinit toliko „může“. Takto výklad pojala i městským soudem odkazovaná literatura (srov. např. K. Solomonová a kol. *Živnostenský zákon, komentář*, 2. vydání C. H. Beck, Praha 2023, s. 304-316), která hovoří o povinném pozastavení živnostenského oprávnění, aniž by však vysvětlovala, zda podání příslušného návrhu zavazuje živnostenský úřad i co do posouzení právní otázky závažného porušení zákona, nebo zda si může otázku posoudit sám s tím, že ve správní úvaze oproti konkurenčnímu postupu podle odstavce třetího pouze chybí možnost zcela upustit od uložení jakéhokoli nápravného opatření. V čem konkrétně spočívá obligatornost postupu podle ustanovení § 58 odst. 2 živnostenského zákona, pak výslovně nezkoumají ani městským soudem odkazované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 246/2021-15, a č. j. 7 As 13/2004-72. V nich

pokračování

je závaznost návrhu orgánu státní správy zmiňována spíše jen *obiter dictum*. K tomu je dlužno doplnit, že rovněž v rozsudku č. j. 5 As 83/2022-22 kasační soud kvalifikoval pozastavení živnostenského oprávnění podle § 58 odst. 2 živnostenského zákona jako obligatorní. I v tomto judikátu se ovšem kasační soud zabýval přezkumem rozhodnutí vydaného v režimu § 58 odst. 3 živnostenského zákona, nikoli tedy primárně otázkou řízení o pozastavení živnostenského oprávnění zahájeného na návrh jiného orgánu státní správy.

[15] Namítala-li tedy stěžovatelka již v žalobě, že žalovaný věcně nevypořádal námitky proti závěrům z obou předcházejících kontrol, bylo na městském soudu, aby srozumitelně vysvětlil, zda a v jakém rozsahu se jimi správní orgány v navazujícím řízení vůbec mají zabývat. Městský soud svůj závěr o vázanosti živnostenského úřadu návrhem odborného správního orgánu založil na judikatuře a literatuře, která tuto klíčovou otázku dostatečně nezkoumá. Sám přitom vlastní úvahu v tomto ohledu neučinil, vyjma doušky o nadbytečnosti správního dozoru, který by v navazujícím řízení musel suplovat živnostenský úřad. Jestli žalovaný správně vypořádal námitky stěžovatelky, uplatněné vůči kontrolním zjištěním, tedy do značné míry záviselo na otázce, kterou však městský soud dostatečně nezkoumal.

[16] Se shora popsaným nedostatkem úzce souvisí stížná námitka, podle níž se městský soud dostatečně nevypořádal s otázkami právní povahy protokolu o kontrole a jeho uplatnění v navazujícím správním řízení. Městský soud v této souvislosti zdůraznil, že proti kontrolnímu zjištění obsaženému v protokole o kontrole nelze samostatně brojit řádnými opravnými prostředky a zásadně ani soudní žalobou. Týž závěr plyne i z judikatury kasačního soudu a nevyvolává žádné pochybnosti (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Afs 193/2016-31). V bodě 66 napadeného rozsudku proto městský soud dospívá k závěru, že soudní přezkum obsahu protokolu o kontrole je možný pouze společně s přezkumem rozhodnutí vydaného v navazujícím správním řízení. Ani tomuto závěru nelze v obecné rovině nic vytknout. Nelze však přehlédnout, že k samotné charakteristice kontrolního protokolu jako důkazního prostředku se městský soud nikterak nevyslovil, žalobní námitce stěžovatelky navzdory.

[17] Otázkou právní povahy protokolu o kontrole (§ 12 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád) se přitom kasační soud v minulosti opakovaně zabýval ať ve vztahu k současné, nebo k předchozí obecné úpravě správního dozoru (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 262/2022-36, nebo rozsudek č. j. 4 As 21/2007-80). V těchto případech setrval na závěru, že kontrolní protokol je v navazujícím správním řízení podkladem pro rozhodnutí s vlastnostmi veřejné listiny a jeho pravdivost tak může být zkoumána dalším dokazováním. V souladu s tím městský soud výslovně připustil, že vyjma rozhodování o námitkách proti kontrolním protokolům připadá obrana proti obsahu kontrolních zjištění v úvahu pouze v navazujícím správním řízení, popřípadě v řízení před správním soudem. Pokud pak ovšem na jiném místě odůvodnění bez přesvědčivé argumentace uzavřel, že v daném případě byl prvostupňový orgán vázán návrhem ministerstva, a tím i jeho kontrolními zjištěními, nelze než přisvědčit stěžovateli, že je odůvodnění rozsudku v tomto ohledu vnitřně rozporné (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 28/2008-75). Neplatí-li totiž z jakéhokoli důvodu pro projednávanou věc shora popsané obecné postuláty o přezkoumatelnosti kontrolních zjištění v navazujícím správním řízení, bylo namístě, aby městský soud tento rozpor srozumitelně vysvětlil.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, neboť ve vztahu k otázce vázanosti živnostenského úřadu návrhem jiného orgánu státní správy nebyl dostatečně odůvodněn, resp. jeho odůvodnění trpí vnitřní rozporností. Městský soud tak zatížil rozsudek vadou ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která ve svém důsledku brání kasačnímu soudu posoudit důvodnost uplatněných kasačních námitek. Vzhledem k tomu kasační soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[19] Městský soud bude v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[20] V novém rozhodnutí ve věci městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 12. prosince 2025

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu