



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Lenkou Loudovou ve věci

žalobců: a) X. X., narozená dne X  
bytem X  
b) X. X., narozený dne X  
bytem X  
c) X. X., narozený dne X  
bytem X  
d) X. X., narozená dne X  
bytem X

všichni zastoupeni advokátkou Mgr. Bc. Klárou Luhanovou  
sídlem Šafaříkovy sady 5, 301 00 Plzeň

proti  
žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**  
sídlem Květná 15, 603 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2019, č.j. SZPI/AV157-41/2018

**takto:**

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

**Odůvodnění:**

## I. Vymezení věci

1. Žalobci se žalobou podanou Městskému soudu v Praze domáhali zrušení rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústřední inspektorát (dále jen „**žalovaný**“) ze dne 20. 5. 2019, č.j. SZPI/AV157-41/2018 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), jímž byla podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) zamítnuta odvolání všech žalobců a bylo ve všech výrocích potvrzeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, ze dne 24. 1. 2019 č.j. SZPI/AV157-36/2018 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Praze (dále jen „**správní orgán I. stupně**“) rozhodl podle ust. § 1 odst. 6 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o SZPI**“) a podle ust. § 140 odst. 7 správního řádu

ve výroku I. tak, že žalobce c) je vinen tím, že na adrese X dne 25. 10. 2017 porušil jako povinná osoba povinnost stanovenou v § 10 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**kontrolní řád**“), když neposkytl potřebnou součinnost specifikovaným jednáním, čímž se dopustil přestupku dle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, 2) dne 2. 11. 2017 porušil jako povinná osoba povinnost stanovenou v § 10 odst. 3 kontrolního řádu, když neposkytl potřebnou součinnost specifikovaným jednáním, čímž se dopustil přestupku dle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, za což mu byla za použití absorpční zásady dle ust. § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „**zákon o odpovědnosti za přestupky**“) podle ust. § 15 odst. 2 kontrolního řádu uložena úhrnná pokuta ve výši 40 000 Kč, ve výroku II. byla žalobci c) uložena povinnost uhradit náklady řízení,

ve výroku III. tak, že žalobkyně a) je vinna tím, že tím, že na adrese X dne 25. 10. 2017 porušila jako povinná osoba povinnost stanovenou v § 10 odst. 3 kontrolního řádu, když neposkytla potřebnou součinnost specifikovaným jednáním, čímž se dopustila přestupku dle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, 2) dne 2. 11. 2017 porušila jako povinná osoba povinnost stanovenou v § 10 odst. 3 kontrolního řádu, když neposkytla potřebnou součinnost specifikovaným jednáním, čímž se dopustila přestupku dle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, za což jí byla za použití absorpční zásady dle ust. § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a podle ust. § 15 odst. 2 kontrolního řádu uložena úhrnná pokuta ve výši 40 000 Kč, ve výroku IV. byla žalobkyni a) uložena povinnost uhradit náklady řízení,

ve výroku V. tak, že žalobkyně d) je vinna tím, že tím, že na adrese X dne 25. 10. 2017 porušila jako povinná osoba povinnost stanovenou v § 10 odst. 3 kontrolního řádu, když neposkytla potřebnou součinnost specifikovaným jednáním, čímž se dopustila přestupku dle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, za což jí byla podle ust. § 15 odst. 2 kontrolního řádu uložena pokuta ve výši 20 000 Kč, ve výroku VI. byla žalobkyni d) uložena povinnost uhradit náklady řízení,

ve výroku VII. tak, že žalobce b) je vinen tím, že tím, že na adrese X dne 25. 10. 2017 porušil jako povinná osoba povinnost stanovenou v § 10 odst. 3 kontrolního řádu, když neposkytl potřebnou součinnost specifikovaným jednáním, čímž se dopustil přestupku dle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, za což mu byla podle ust. § 15 odst. 2 kontrolního řádu uložena pokuta ve výši 10 000 Kč, ve výroku VIII. byla žalobci b) uložena povinnost uhradit náklady řízení.

## II. Žalobní body

3. Žalobci uvedli, že považují obě správní rozhodnutí za nezákonná a věcně nesprávná, každý z žalobců napadá rozhodnutí v části, která se týká právě jeho osoby. Žalobní body se týkají všech žalobců, pokud není výslovně uvedeno, že se jedná pouze o některého z žalobců, Žalobci veškeré tyto námitky vznášeli již v odvolání, žalovaný se však jimi vůbec nezabýval, pouze zkopíroval sdělení správního orgánu I. stupně. Měli za to, že byli uznáni vinnými jen na podkladě několika málo důkazů tj. protokolu o kontrole vypracovaného inspektory orgánu, který o vině rozhodoval, anonymního podnětu spotřebitele, videozáznamu ze dne 2. 11. 2017 a listinných důkazů týkajících se pouze procesního postupu při kontrole – výzva k součinnosti odstranění pečeti.
4. Namítali nedostatečnost skutkových zjištění, měli za to, že závěry o vině nelze postavit pouze na protokolu o kontrole, jíž žalobci nebyli přímými účastníky (neměli právo námitek), a na videozáznamu ze dne 2. 11. 2017, který není zcela kvalitní. Pokud jde o skutky ze dne 25. 10. 2017, je jediným podkladem kontrolní protokol, zde se však nejedná o řízení navazující na výkon kontroly, nejsou projednávána samotná kontrolní zjištění týkající se předmětu kontroly, obvinění nejsou kontrolovanými osobami. Kontrolní protokol tak může být pouze listinným důkazem, který nemá presumpci správnosti ani pravdivosti, sepsal jej správní orgán a jde o jeho jednostranný pohled na věc, žalobci neměli právo podat námitky. Tento protokol tak nemůže mít vyšší hodnotu, než je vyjádření obviněného, nemůže být podkladem pro uznání viny, což a contrario vyplývá též z ust. § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky. V kontrolním protokolu pak zcela chybí vztah kontroly SZPI a celního úřadu, poznatky o situaci má činit SZPI, protokol nepopisuje konání příslušníků celní správy, protokol je tak vadný. Žalovaný nesprávně neprovedl další důkazy, tj. výsledch inspektorů SZPI, výsledch žalobců, porušil tak zásadu materiální pravdy. Pokud jde o jednání dne 2. 11. 2017, je sice k dispozici videozáznam, ale požadavky kontrolorů je třeba hodnotit ve vztahu k písemné výzvě k poskytnutí součinnosti, která jednoznačně poskytnuta byla, požadavky další součinnosti lze označit za šikanózní a nadbytečné.
5. Byly porušeny základní zásady přestupkového řízení, tedy zásada presumpce neviny a in dubio pro reo, vina musí být prokázána důkazy bez důvodných pochybností, nikoli na základě domněnek a tvrzení správního orgánu, např. není zřejmé, z jakého důkazu správní orgány dovodily, že žalobce b) a žalobce c) vypnuli pojistky, je to uvedeno v protokolu o kontrole, žalobci to popírají.
6. Sama kontrola navíc nebyla legální, neboť se jednalo o prostory užívané spolkem X ke klubovým aktivitám, nedocházelo k nabízení potravin ani alkoholu veřejnosti, ale pouze členům klubu, SZPI tedy neměla pravomoc kontrolovat. Kontrola byla vedena

nelegitimním a šikanózním způsobem, požadavek na součinnost žalobců byl nadbytečný, neboť kontrolní orgán si mohl zajistit a zajistil přístup za využití svých zákonných oprávnění, součinnost žalobců tak nebyla potřebná k výkonu kontroly. Požadavek na zpřístupnění baru dne 2. 11. 2017 nebyl legitimní, dveře nebyly nijak blokovány, stejně tak požadavek na otevření dveří za obrazem, kdy bylo inspektorům sděleno, že se jedná o prostory jiného subjektu, bylo pouze teorií správního orgánu, že se jedná o dveře do zapečetěné místnosti, jež umožňovaly vstup z druhé strany.

7. Tvrdili, že jim nebyla udělena řádná výzva k poskytnutí konkrétní součinnosti se seznámením s předmětem kontroly a s poučením o jejich postavení povinné osoby a následcích neposkytnutí požadované součinnosti. Výzva musí být adresována konkrétní osobě, musí obsahovat odkaz na příslušné zákonné ustanovení a z protokolu by mělo být zřejmé, jaký subjekt ji učinil.
8. Žalobci ani v jednom případě nejsou a nebyli osobami povinnými k poskytnutí součinnosti dle ust. § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu, postavení žalobců nelze podřadit ani pod jedno vymezení povinné osoby, nemají tedy povinnosti povinné osoby, nelze po kterékoliv osobě na místě kontroly požadovat, aby např. otevřela dveře, či ukázala obsahy písemností, muselo by se jednat buď o osobu kontrolovanou, nebo o osobu s kvalifikovaným vztahem ke kontrolované osobě (povinnou osobu), žalobci však ani jedno nesplňují, vztah musí být prokázán, nikoli pouze konstatován, jak to činí správní orgány.
9. Přestože nebyly zjišťovány majetkové poměry žalobců, byla jim uložena majetková sankce, není tak zřejmé, jak mohl žalovaný hodnotit její přiměřenost.
10. Navrhli, aby napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí byla pro jejich nezákonnost a vady řízení zrušena, věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně k dalšímu projednání a žalobcům bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

### III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nesouhlasil s tím, že by se nezabýval odvolacími námitkami žalobců, naopak věnoval každé námitce náležitou pozornost, všechny námitky řádně vypořádal, pokud na závěrech správního orgánu I. stupně neshledal žádné nedostatky, nejedná se o kopírování.
12. Ohledně nedostatečnosti skutkových zjištění odkázal na stranu 26 napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že dle jeho názoru se jedná o řízení navazující na výkon kontroly, zákon nestanoví, že by takovým řízením mohlo být jen řízení o přestupku kontrolované osoby, dané přestupky žalobců jsou jednoznačně spjaté s výkonem kontroly, bylo možné vycházet pouze z protokolu o kontrole, protože zákon nijak neomezuje použití skutečností zjištěných při kontrole pouze na rozhodování o přestupcích kontrolované osoby. Uvedl, že žalobci byli s obsahem protokolu seznámeni, měli možnost uplatnit své námitky proti jeho obsahu, pokud měli za to, že kontrola probíhá jinak, než jak je uvedeno v protokolu, měli možnost předložit videozáznam z kontroly pořízený žalobcem c), k čemuž je správní orgán I. stupně též

vyzval, žalobci jej však nepředložili. Poukázal na průběh dokazování mimo ústní jednání dne 15. 10., 16. 10. a 30. 10. 2018 a dne 8. 1. 2019, kde byl proveden důkaz listinou podnětem spotřebitele ke kontrole navržený žalobci, žalobci se však k tomu úkonu nedostavili. Žalobci nepožadovali nařízení ústního jednání. Měl za to, že bylo nadbytečné provádět výslech inspektorů SZPI, což navrhovali žalobci, neboť není zřejmé, co by mělo být tímto výsledkem prokázáno, žalobci to rovněž neuvedli.

13. K námitce týkající se nedostatků protokolu o kontrole rovněž odkázal na napadené rozhodnutí, stranu 32, dále uvedl, že na straně 2 protokolu je popsáno, co se dělo v předmětných prostorách před příchodem inspektorů SZPI, což vychází ze sdělení zaměstnanců Celní správy, nejedná se o vadu protokolu, navíc se jedná o události, za něž nejsou žalobci ze strany SZPI trestáni. Ohledně poučení o následcích neposkytnutí součinnosti odkázal na stranu 31 napadeného rozhodnutí a na protokol o kontrole, kde jsou zachyceny výzvy k poskytnutí součinnosti i poučení o následcích jejího neposkytnutí včetně detailního průběhu předmětných událostí ve dnech 25. 10. 2017 a 2. 11. 2017. Dle názoru žalovaného není relevantní, kdo zavolal policii, nemění to nic na zjištění ohledně spáchaných přestupků a hodnocení jejich povahy a závažnosti. Konstatoval, že předmětem řízení je kontrola provedená inspektory SZPI, řízení se vede ohledně jejich zjištění, nebyl důvod zjišťovat, jaká další jednání probíhala mezi žalobci a pracovníky Celní správy a jaké z nich byly výstupy, kontrola ze strany SZPI byla dne 25. 10. 2017 ukončena v cca 22:00 hodin, žalovaný nerozumí tomu, proč by měl protokol obsahovat konání zaměstnanců Celní správy, kteří údajně měli vyslýchat žalobce až do 2. hodiny následujícího dne, a jak mohlo jejich jednání vzájemně kolidovat, když kontrola SZPI byla v této době již ukončena. K událostem ze dne 2. 11. 2017 uvedl, že kontrolující je během kontroly oprávněn vstupovat do všech prostor, jež vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba anebo jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly, je-li to nezbytné k výkonu kontroly, skutečnost, že předmětné prostory byly již jednou kontrolovány, neznamena, že by k jejich kontrole nemohlo v budoucnu opět dojít, kontrolní orgán nemá povinnost kontrolu předem avizovat, včetně vymezení přesného průběhu kontroly.
14. K námitce týkající se porušení zásady materiální pravdy, presumpce neviny a principu in dubio pro reo uvedl, že protokol o kontrole může být jediným podkladem pro uložení správního trestu, předmětné jednání žalobců je v něm jednoznačně zachyceno a žalovaný neměl důvod pochybovat o jeho pravdivosti. Ohledně námitky týkající se zásad legality a legitimacy kontroly SZPI odkázal na strany 29 – 30 napadeného rozhodnutí, kde již tyto námitky vypořádal. Odkázal na čl. 3 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. 1. 2002, které stanoví definici potravinářského podniku, a na skutečnosti, ze kterých dle názoru žalovaného jasně vyplývá, že se na místě kontroly distribuovaly alkoholické i nealkoholické nápoje a potraviny (podnět od spotřebitele, informace na webových stránkách), což se potvrdilo při kontrole dne 25. 10. 2017, mj. i z výpovědi K. F. a nálezem těchto nápojů na místě. Dále popsal průběh kontroly, kdy jednání inspektorů nelze považovat za šikanózní, součinnost byla po žalobcích žádána zcela po právu.
15. Nesouhlasil s tím, že by výzvy byly učiněny v rozporu se zákonem, dle protokolu o kontrole byly povinné osoby seznámeny s předmětem kontroly, v konkrétních případech byly vyzvány ke splnění jejich zákonných povinností a byly poučeny o

následcích nesplnění, žalovaný se k tomu vyjádřil na straně 27 napadeného rozhodnutí, dle jeho názoru postačí, pokud je výzva zaznamenána v protokolu i v rozhodnutí samém bez uvedení konkrétního inspektora SZPI, který ji učinil, z žádných právních předpisů nevyplývá požadavek na uvedení těchto údajů, postačuje, že výzvu učinil kontrolující.

16. Měl za to, že žalobci vyvíjeli aktivity přičitatelné kontrolované osobě dle ust. § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu, když poskytovali kontrolované osobě služby a dělali pro ni práce v jí provozované provozovně, žalovaný to již uvedl v obou správních rozhodnutích. Při zahájení kontroly rovněž zpočátku nebylo zcela jasné, zda inspektoři komunikují s kontrolovanou či povinnou osobou, když se pak paní X. X. sama prohlásila za zástupce kontrolované osoby. Žalobci byli přítomni na místě kontroly, přitom výzva k poskytnutí součinnosti dne 27. 10. 2017 byla adresována X, byla zaslána na vědomí žalobkyni a), na místo se přesto dostavili též žalobce c) a žalobkyně d), ze způsobu, jakým žalobci při kontrole jednali a z dalších skutečností, lze dovodit, že mezi žalobci a kontrolovanou osobou existoval vztah, který je nezbytný k tomu, aby žalobce bylo možno označit za povinné osoby. Tvrzení, že se žalobci na činnosti kontrolované osoby nijak nepodíleli, považoval za nepravdivé.
17. K výši pokuty uvedl, že ji vyměřil s ohledem na povahu a závažnost spáchaných přestupků, zohlednil represivní a preventivní úlohu správního trestu, s ohledem na výši pokut ve vztahu k výši průměrné měsíční mzdy a k absenci námitky likvidačnosti ze strany žalobců či jiného obdobného tvrzení nepovažoval za nezbytné zjišťovat majetkové poměry žalobců, neměl důvod se domnívat, že by výše pokuty mohla být nepřiměřená či likvidační. Pro úplnost uvedl údaje týkající se majetkových poměrů žalobců, které vyplývají z veřejných registrů.
18. Navrhl, aby žaloba byla zamítnuta a žalovanému byla přiznána náhrada nákladů řízení.

#### IV. Obsah správního spisu

19. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti podstatné z hlediska předmětu řízení.
20. Výzvou ze dne 27. 10. 2017 správní orgán I. stupně vyzval právnickou osobu X (dále jen „**Spolek**“) k poskytnutí součinnosti při kontrole v provozovně na adrese X, a to konkrétně ke vstupu do prostoru přímo před veškeré dveře, které byly dne 25. 10. 2017 při kontrole zapečetěny, a za veškeré zaplombované dveře, které byly při kontrole dne 25. 10. 2017 ze strany SZPI zaplombovány, součástí výzvy bylo poučení o důsledcích nesplnění uložené povinnosti. Výzva byla zaslána na vědomí žalobkyni a).
21. Žalobkyni a) bylo dne 14. 11. 2017 zasláno sdělení k žádosti o podklady, kde správní orgán I. stupně sdělil žalobkyni též předmět kontroly dne 25. 10. 2017 (tj. kontrola lihovin, podmínek provozu a prostor provozovny, a to na základě stížnosti spotřebitele na podávání zdravotně závadných lihovin v daném zařízení). Spolku byla zaslána oznámení ze dne 20. 12. 2017 a 24. 1. 2018 o odběru vzorku lihovin.

22. V protokolu o kontrole č. P930-10329/18 ze dne 10. 5. 2018 (dále jen „Protokol o kontrole“) je jako kontrolovaná osoba uveden Spolek, je zachycen průběh kontroly dne 25. 10. 2017 a 2. 11. 2017 v prostorách na adrese X, součástí protokolu je řada příloh.
23. Oznámením o zahájení správního řízení ze dne 25. 9. 2018 bylo žalobkyni a) oznámeno zahájení správního řízení pro podezření ze spáchání přestupků uvedených v ust. § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, které měla spáchat tím, že jako povinná osoba ve dnech 25. 10. 2017 a 2. 11. 2017 porušila povinnost dle § 10 odst. 3 kontrolního řádu, neboť neposkytla potřebnou součinnost. Žalobkyně a) byla dále vyrozuměna, že dne 15. 10. 2018 bude mimo ústní jednání proveden důkaz specifikovanými listinami, které jsou podkladem pro řízení a vydání rozhodnutí. Právní zástupkyně žalobkyně k oznámení dne 11. 10. 2018 sdělila, že obvinění odmítá jako nepravdivá, lichá a nepodložená a že se dne 15. 10. 2018 zúčastní dokazování mimo ústní jednání. Obdobná oznámení o zahájení správního řízení ze dne 25. 9. 2017 byla zaslána též žalobci b) a žalobkyni d), kteří byli zároveň vyrozuměni, že dne 16. 10. 2018 bude mimo ústní jednání proveden důkaz specifikovanými listinami, které jsou podkladem pro řízení a vydání rozhodnutí.
24. Dle protokolů o provedení důkazu listinou mimo ústní jednání ze dne 15. 10. 2018 a 16. 10. 2018 bylo v těchto dnech provedeno dokazování v nich specifikovanými listinami. Žalobkyně a) podala k věci své vyjádření ze dne 22. 10. 2018, kde zároveň uvedla své námitky k protokolu o kontrole.
25. Dne 8. 10. 2018 bylo zasláno žalobci c) oznámení o zahájení správního řízení pro podezření ze spáchání přestupků uvedených v ust. § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, které měl spáchat tím, že jako povinná osoba ve dnech 25. 10. 2017 a 2. 11. 2017 porušil povinnost dle § 10 odst. 3 kontrolního řádu, neboť neposkytl potřebnou součinnost. Žalobce c) byl dále vyrozuměn, že dne 30. 10. 2018 bude mimo ústní jednání proveden důkaz specifikovanou listinou, která je podkladem pro řízení a vydání rozhodnutí. Žalobce b) a žalobkyně d) k tomu podali svá vyjádření ze dne 22. 10. 2018.
26. Dle protokolu o provedení důkazu listinou mimo ústní jednání ze dne 30. 10. 2018 byl proveden důkaz v něm specifikovanými listinami, úkonu se účastnil žalobce c). Následně žalobce c) podal své vyjádření ve věci ze dne 5. 11. 2018 a navrhl provedení dalších důkazů.
27. Usnesením č.j. SZPI/AV157-31/2018 ze dne 21. 11. 2018 správního orgánu I. stupně byla správní řízení vedená se žalobkyní a), žalobcem b), žalobcem c) a žalobkyní d) spojena ke společnému řízení.
28. Výzvou ze dne 27. 11. 2018 správní orgán I. stupně vyzval žalobce k předložení navrhovaného důkazu – videozáznamu z kontrolního šetření dne 25. 10. 2017, který pořídil žalobce c), a to do 10 dnů od doručení této výzvy.
29. Dle anonymního podnětu ke kontrole (č.l. 27) majitelka klubu B. na adrese X, prodává nekolovaný alkohol, kterým mělo dojít k přiotrávení spotřebitele. O založení tohoto podnětu do spisu byli žalobci informováni přípisem ze dne 17. 12. 2018, zároveň byli vyrozuměni o provedení dokazování mimo ústní jednání touto listinou dne 8. 1. 2019.

Dne 8. 1. 2019 bylo provedeno dokazování mimo ústní jednání podnětem ke kontrole ze dne 26. 9. 2017.

30. Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 24. 1. 2019, v odůvodnění správní orgán I. stupně shrnul podklady pro řízení a vydání rozhodnutí, skutkový stav včetně průběhu kontroly dne 25. 10. 2017, žádosti o součinnost, průběh kontroly dne 2. 11. 2017, právní posouzení dle ust. § 7, § 10 odst. 3 a § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, průběh správního řízení včetně dokazování, obsah námitek žalobců a jejich vypořádání, odůvodnil výši uložených pokut.
31. Žalobci podali dne 12. 2. 2019 proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které k výzvě správního orgánu I. stupně dne 14. 2. 2019 doplnili a uplatnili zde obdobné námitky, jako v žalobě.
32. Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 20. 5. 2019, v odůvodnění žalovaný shrnul kontrolní zjištění a závěry správního orgánu I. stupně (str. 3 – 19), obsah podaného odvolání, uvedl, že vycházel ze stejných podkladů, jako správní orgán I. stupně, zabýval se námitkami žalobců, podrobně přezkoumal přiměřenost uložených pokut (str. 20 – 24), zabýval se námitkou ohledně porušení základních zásad přestupkového řízení, neshledal, že by byla nedostatečně prokázána vina obviněných, měl za to, že správní orgán I. stupně zjistil dostatečně skutkový stav věci, jedná se o řízení navazující na výkon kontroly, žalobci byli seznámeni s obsahem protokolu, měli možnost nahlédnout do správního spisu a uplatnit své námitky vůči obsahu protokolu, mohli předložit videozáznam z kontroly pořízený žalobcem c), což neučinili, výslech inspektorů SZPI považoval za nadbytečný, vypořádal se s námitkou ohledně nedostatečnosti vymezení skutku, s námitkou ohledně postavení žalobců coby povinných osob, s námitkou legality a legitimacy kontroly, s námitkou ohledně nedostatků výzev a s námitkou týkající se nedostatků a logických rozporů v protokolu o kontrole a s tím, zda bylo dostatečně prokázáno zjištění ohledně vypnutí pojistek, žádnou z námitek neshledal důvodnou, potvrdil správnost a zákonnost prvostupňového rozhodnutí.

## V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

33. Městský soud v Praze o věci samé rozhodl bez jednání dle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), jelikož žalobci i žalovaný souhlasili s projednáním věci bez jednání.
34. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s.ř.s.), a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
35. Soud se neztotožnil s námitkou, že by žalovaný v napadeném rozhodnutí nedostatečně vypořádal námitky obsažené v odvolání žalobců.

36. Požadavek na náležité vypořádání se s návrhy a námitkami účastníků vyplývá z ust. § 68 odst. 3 správního řádu, absence vypořádání se s námitkami může způsobovat nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí.
37. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 6. 2019 č.j. 7 As 68/2019-33 vyslovil, že: *„Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 AfS 212/2006 - 76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 AfS 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí.“*
38. Z napadeného rozhodnutí soud zjistil, že žalovaný se odvolacími námitkami žalobců zabýval velmi detailně, a to nejen formálně, avšak zcela konkrétně se vyjádřil k jejich obsahu a k jednotlivým argumentům žalobců, je to patrné ze stran 20 – 33 napadeného rozhodnutí, které jsou jednotlivým námitkám věnovány. Skutečnost, že žalovaný považoval námitky žalobců za nedůvodné a potvrdil správnost závěrů správního orgánu I. stupně, nemůže být důvodem nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, když žalovaný u jednotlivých námitkách uvedl též vlastní úvahy, z jakých důvodů považoval hodnocení učiněné správním orgánem I. stupně za správné. Žalovaný tak požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí z hlediska vypořádání námitek, které jsou nastíněny též shora uvedenou judikaturou, vyhověl, žalobní námitka je nedůvodná.
39. Žalobci namítali nedostatečnost skutkových zjištění, což dovozovali z toho, že jediným podkladem pro rozhodnutí byl Protokol o kontrole (a ohledně jednání dne 2. 11. 2017 též nekvalitní videozáznam), žalobci neměli možnost podat proti němu námitky, nejedná se o řízení navazující na výkon kontroly, žalovaný neprovedl žádné další důkazy. S tím souvisí též námitka ohledně nezbytnosti prokázání všech znaků skutkové podstaty přestupku a dodržení zásady presumpce neviny a zásady in dubio pro reo.
40. Podle ust. § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či

*využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly.*

41. Podle ust. § 10 odst. 3 kontrolního řádu *povinná osoba je povinna poskytnout kontrolujícímu součinnost potřebnou k výkonu kontroly, nelze-li tuto součinnost zajistit prostřednictvím kontrolované osoby.*
42. Podle § 12 odst. 1 kontrolního řádu obsahuje protokol o kontrole skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole, mezi nimi *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 [písm. h)].*
43. Podle ust. § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky *v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku. V důvodové zprávě k zákonu o odpovědnosti za přestupky se k tomuto ustanovení uvádí: „Navrhuje se nové ustanovení, které upravuje postup v řízení o přestupku navazujícím na výkon kontroly podle jiného zákona (zpravidla kontrolní řád). Tato úprava vychází z toho, že kontrolní řád upravuje postup při vyhotovení protokolu o kontrole včetně nutnosti tento protokol doručit kontrolované osobě a vyřizování námitek proti obsahu protokolu. Kontrolovaná osoba, která se v řízení o přestupku stává obviněným, je tak detailně seznámena s obsahem protokolu o kontrole a tento protokol, resp. skutečnosti zjištěné při kontrole tedy mohou sloužit jako jediný podklad pro rozhodnutí o přestupku, pokud jsou dostatečné pro vyslovení viny a uložení správního trestu. Rozhodnutím o přestupku je třeba rozumět nejen rozhodnutí ve věci, ale také příkaz. V tomto ohledu se tedy jedná o úpravu speciální k 150 odst. 2 správního řádu. Pokud správní orgán využije protokol o kontrole, se kterým se obviněný již seznámil při jeho vyhotovování, a v něm uvedené skutečnosti použije jako jediný podklad pro rozhodnutí o přestupku, nebude nutné, aby obviněného vyzýval k vyjádření se k takovému podkladu podle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť obviněný se již s takovým podkladem seznámil (to nevylučuje právo obviněného vyjádřit se k věci). Taková výzva rovněž nebude nutná v případě, že bude v řízení o přestupku rozhodovat o námitkách proti obsahu protokolu (vizte § 14 odst. 3 kontrolního řádu), neboť se obviněný nutně musel s protokolem o kontrole seznámit.“*
44. Z toho vyplývá, že dané ustanovení se vztahuje pouze na řízení o přestupku, jehož účastníkem je kontrolovaná osoba, které byl již dříve protokol o kontrole doručen a ke kterému měla na základě kontrolního řádu možnost podat námitky. Pouze takové řízení může být ve smyslu daného ustanovení „řízení navazujícím na výkon kontroly“, na které se vztahuje daná speciální úprava pro dokazování. Z důvodové zprávy lze dovodit, že takovým řízením nemůže být řízení o přestupku povinné osoby, byť by se jednalo o přestupek spáchaný rovněž v souvislosti s výkonem kontroly. Úprava postavení povinné osoby dle kontrolního řádu je totiž odlišná od postavení kontrolované osoby, povinné osobě se protokol o kontrole nedoručuje a není oprávněna proti tomuto protokolu podat námitky. Řízení o přestupku povinné osoby se tak z hlediska dokazování řídí obecnými pravidly stanovenými zákonem o odpovědnosti za přestupky a správním řádem. Napadené rozhodnutí je tak v této části nesprávné, neboť řízení o přestupku povinné osoby není řízením ve smyslu ust. § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky. Tato nesprávnost však nezpůsobuje jeho nezákonnost a není důvodem pro jeho zrušení, jak je uvedeno níže.

45. Odborná literatura k řízení navazujícímu na výkon kontroly uvádí: „Mezi kontrolou a navazujícím správním řízením se neuplatní koncentrační zásada a v okamžiku zahájení správního řízení se z kontrolované osoby stává účastník navazujícího správního řízení se všemi procesními právy účastníka správního řízení, včetně práva navrhnout důkazy a vyjadřovat se k podkladům rozhodnutí. Jak potvrzuje i uvedené stanovisko, účastník řízení tak může v průběhu správního řízení svými návrhy skutečnosti zjištěné při kontrole zpochybňovat, a to bez ohledu na to, zda jako kontrolovaná osoba uplatnil námitky proti kontrolním zjištěním v rámci kontroly podle kontrolního řádu. Není tedy vyloučeno, aby stejné námitky, které kontrolovaná osoba uplatnila proti kontrolním zjištěním, uplatnila též v rámci správního řízení navazujícího na kontrolu z pozice účastníka tohoto řízení. Správní orgán, který správní řízení vede, se přitom musí se všemi návrhy a námitkami účastníka řízení (kontrolované osoby) uplatněnými v průběhu správního řízení řádně vypořádat jako s návrhy a námitkami kteréhokoli jiného účastníka správního řízení, aniž by se mohl dovolávat bez dalšího skutečnosti, že námitky uplatněné ve správním řízení byly vyřízeny již v rámci procesu kontroly (např. VS v Praze 6 A 82/93).“ (Jemelka, L., Vetešník P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1050 s.) Uplatní-li se tato pravidla v rámci řízení o přestupku kontrolované osoby, tím spíše pak budou platit též v případě řízení o přestupku osoby povinné, která v rámci kontroly právo námitek k protokolu o kontrole neměla.
46. V řízení o přestupku platí zásada materiální pravdy, dle které musí správní orgán zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přičemž existence protokolu o kontrole správní orgán této povinnosti nezavazuje, a dále zásada vyšetřovací, dle které je správní orgán i bez návrhu povinen zjišťovat skutečnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch obviněného (§ 50 odst. 3 věta druhá správního řádu).
47. Toho se týká rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008 č.j. 4 As 21/2007-80: „Vyjde-li správní úřad při rozhodování o sankci za správní delikt pouze z protokolu o kontrole pořízeného podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, aniž by se v následném správním řízení o uložení sankce jakkoli vypořádal s důkazními návrhy účastníka řízení v tomto řízení učiněnými, které mají vyvrátit či jinak interpretovat kontrolní zjištění, je výsledné rozhodnutí zpravidla nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 250f odst. 1 písm. a) o. s. ř.j.]“ Dále též rozsudek ze dne 13. 2. 2014 č.j. 6 Ads 46/2014-35: „Přesto ani procesní pasivita stěžovatelky sama o sobě neopravňovala správní orgán k závěru, že postačí vycházet z kontrolního protokolu a dohody o provedení práce jako jediných důkazů o protiprávním jednání stěžovatelky. S ohledem na to, že sankční řízení je trestním řízením ve smyslu článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), byl to správní orgán, kdo měl prokázat vinu stěžovatelky mimo rozumnou pochybnost, veden při tom zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední (§ 50 odst. 3 správního řádu).“ A rovněž, jak uvedl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 25. 4. 2017 č.j. 6 A 134/2013-68, kontrolní protokol zachycuje ve smyslu komentovaného ustanovení skutečnosti, které jsou správnímu orgánu známy z jeho úřední činnosti, ale není nadán presumpcí správnosti, a proto ve skutkově sporných případech musí být doplněn dalšími důkazními prostředky.

48. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014 č.j. 5 As 126/2011-68: „*V řízení o přestupku postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu z roku 2004). Obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy; ustanovení § 52 věty první správního řádu z roku 2004 se v řízení o přestupku neuplatní.*” Soud zde uvedl, že povinnost k prokázání skutkového stavu věci nese ve všech směrech správní orgán, bez zřetele na to, zda jde o objasňování skutkových okolností svědčících ve prospěch či neprospěch obviněného, stejně jako bez ohledu na to, jestli obviněný vůbec na svou obhajobu něco tvrdí a (nebo) ke svým tvrzením navrhuje důkazy a jaké; tvrdí-li obviněný určité skutečnosti, které jsou podle obecných zkušenostních pravidel krajně nepravděpodobné, nenabízí k nim žádný rozumný důkaz a ani správní orgán takový důkaz není s to opatřit, lze dospět na základě toho, jak se věci obvykle dějí, k závěru o nevěrohodnosti takových tvrzení. Předpokladem pro správnou aplikaci hmotného práva je náležitý procesní postup správního orgánu, v němž jsou vyhledány, opatřeny, provedeny a zhodnoceny potřebné důkazy ústící do správných a úplných skutkových zjištění. Dokazování musí být přitom zásadně zaměřeno na znaky skutkové podstaty přestupku.
49. Stav bez důvodných pochybností je možné vyjádřit jako míru pravděpodobnosti, při níž neexistují rozumné pochybnosti o opaku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 2. 3. 2017, č. j. 7 As 313/2016-30).
50. V posuzovaném případě byl Protokol o kontrole jediným důkazem, ze kterého vycházely oba správní orgány, ohledně skutků ze dne 25. 10. 2017, přičemž ohledně skutků ze dne 2. 11. 2017 byl tento protokol doplněn též videozáznamem pořízeným správním orgánem. Tento protokol pak zcela jednoznačně, dostatečně určité a podrobně specifikoval jednání žalobců, za které byli následně postiženi, popsal průběh kontroly, obsah jednotlivých výzev k poskytnutí součinnosti a komu byly určeny a následnou reakci žalobců, ve kterých žalovaný spatřuje nesoučinnost.
51. Žalobci ohledně událostí ze dne 25. 10. 2017 popírali, že by od kontrolorů SZPI obdrželi výzvu k zanechání maření úředních úkonů a byli poučeni o možných následcích svého jednání, k tomu však neuvedli žádné bližší vysvětlení, ani svoji verzi předmětných událostí. Na straně 2 Protokolu o kontrole je přitom v odstavcích 2 a 3 popsáno, že inspektoři SZPI se povinným osobám (tj. žalobkyně a), žalobce c) a žalobkyně d) prokázali služebními průkazy a vyzvali je k umožnění přístupu do všech prostor za účelem provedení kontroly, inspektoři SZPI a pracovníci Celního úřadu nebyli uvedenými povinnými osobami do prostor provozovny vpuštěni, byli pouze v chodbě za hlavními dveřmi označenými jako klub B., což vyplývá též z přiložené fotodokumentace. V rozsudku ze dne 21. 4. 2012 č.j. 6 As 227/2020-53 Nejvyšší správní soud uvedl: „*Nejvyšší správní soud připomíná, že v řadě svých rozhodnutí (např. již rozsudek ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80, rozsudek ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, č. 3027/2014 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 30. 10. 2015, č. j. 5 Ads 92/2015 - 24) vyslovil závěr, že protokol o kontrole pořízený ještě před zahájením správního řízení je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních prostředků, splňuje-li všechny náležitosti kladené na něj právními předpisy. To nicméně neznamená, že by nemohl*

*být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy zpochybněn. V projednávaném případě však stěžovatelka v předchozím řízení nevystavěla svou obhajobu na přesvědčivé argumentaci a nenabídla správním orgánům věrohodnou skutkovou verzi reality, která by vyvrátila ve věci učiněná kontrolní zjištění.“*

52. V Protokolu o kontrole je tedy v příslušné pasáži uvedeno zcela jasně, v čem měla spočívat výzva a s tím korespondující nesoučinnost žalobců, v tomto směru se jedná o důkaz jednoznačný a přesvědčivý, žalobci se omezili na pouhé popření této skutečnosti, svoji verzi událostí však neuvedli, žádné důkazy nepředložili, byť byli vyzváni k předložení videozáznamu z kontrolního šetření dne 25. 10. 2017 pořízeného žalobcem c), jehož provedení jako důkazu žalobci navrhovali. Dokazování Protokolem o kontrole provedené žalovaným lze tak v této části považovat za dostačující z hlediska naplnění zásady materiální pravdy.
53. Pokud jde o vypnutí pojistek ze strany žalobce b) a žalobce c), je toto jednání dle napadeného rozhodnutí přičítáno pouze žalobci c), žalobce b) není za takové jednání vůbec postižen. Z Protokolu o kontrole pak vyplývá, že žalobce c) v průběhu kontroly na cca 30 minut vypnul pojistky, v následku čehož v prostorech s barem a spojovací chodby nebylo osvětlení. Žalobce c) k tomuto jednoznačnému zjištění ani v tomto případě nenabízí žádné alternativní vysvětlení, tuto skutečnost pouze prostě popírá, to však samo o sobě ke zpochybnění provedeného důkazu a jeho věrohodnosti nestačí.
54. Žalobci namítají vadu Protokolu o kontrole spočívající v tom, že zde není uveden vztah kontroly SZPI a Celního úřadu. K tomu je nezbytné uvést, že Protokol o kontrole je vyhotovený správním orgánem I. stupně, nikoli Celním úřadem, dle tohoto protokolu byla kontrola provedena v něm uvedenými zaměstnanci správního orgánu I. stupně, kontrola byla zahájena předložením pověření ke kontrole povinným osobám, jako počátek kontrolního vstupu je uveden čas 11:25 hodin. Veškeré výzvy k poskytnutí součinnosti a s tím korespondující nesoučinnost žalobců proběhly dle Protokolu o kontrole mezi inspektory SZPI a žalobci, pouze tyto skutečnosti jsou podkladem navazujícího řízení o přestupcích žalobců. Z hlediska postihovaného jednání žalobců je tak zcela irelevantní, že kontrola byla provedena ve spolupráci s Celním úřadem pro hlavní město Prahu, neboť jednání žalobců vzhledem k příslušníkům Celní správy není v napadeném rozhodnutí nijak reflektováno, ani postihováno. Není tak vadou Protokolu o kontrole, pokud zde není uveden vztah mezi kontrolou SZPI a Celního úřadu. Zároveň byla dle Protokolu kontrola ze strany inspektorů SZPI ukončena ve 22:00 hodin, případné další úkony prováděné ze strany pracovníků Celního úřadu proti žalobcům nejsou z hlediska předmětu daného řízení nijak relevantní. Rovněž soud ve shodě s žalovaným nepovažuje za podstatné, kým byla na místo kontroly přivolána Policie ČR, když tato okolnost není součástí vytýkaného jednání, jde o pouhou vedlejší okolnost k předmětu daného řízení.
55. Lze shrnout, že žalovaný z hlediska zásady materiální pravdy a provedeného dokazování shora uvedeným judikatorním požadavkům na prokázání stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, dostál, žalobci se omezili pouze na obecné námitky, kterými popírali jednotlivé skutečnosti obsažené v Protokolu o kontrole, aniž by však sami nabídli žalovanému či soudu jinou věrohodnou skutkovou verzi reality. Důkaz v podobě videozáznamu ze dne 25. 10. 2017 pořízený údajně žalobcem c)

nepředložili, dále navrhovali provedení důkazu výsledkem inspektorů SZPI, neuvedli však konkrétně, k prokázání jakých skutečností by měl tento důkaz sloužit, není tak zřejmé, jaké jiné skutečnosti by z tohoto důkazu měly být zjistitelné oproti Protokolu o kontrole. Žalovaný se s tímto důkazním návrhem v napadeném rozhodnutí vypořádal (viz strana 11), uvedl, z jakých důvodů považuje jeho provedení za nadbytečné, soud toto hodnocení považuje za dostačující. S ohledem na to lze konstatovat, že v posuzovaném případě bylo prokázáno naplnění všech znaků skutkové podstaty daných přestupků žalobců a nedošlo k porušení zásady presumpce neviny, ani zásady in dubio pro reo.

56. Pro úplnost soud odkazuje na rozsudek ze dne 14. 3. 2019 č.j. 7 Azs 554/2018-31, kde Nejvyšší správní soud k uvedl: *„Správní orgány nejsou povinny vyhovět jakémukoliv návrhu účastníka řízení. Nejvyšší správní soud se této problematice mnohokrát věnoval a např. v rozsudku ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 - 48, konstatoval, že „není na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není ve smyslu § 52 správního řádu povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamena, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene.“ (viz dále rozsudek ze dne 9. 7. 2015, č. j. 1 As 128/2015 - 48, či ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 254/2015 - 27).“*
57. Ve vztahu k jednání ze dne 2. 11. 2017 žalobci namítali, že součinnost v souladu s písemnou výzvou jimi byla poskytnuta, další požadavky považovali za šikanózní a nadbytečné.
58. Ani tato žalobní námitka však není důvodná, neboť v rámci zahájené kontroly je dle kontrolního řádu kontrolující povinen zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly, za tímto účelem je oprávněn činit jednotlivé kontrolní úkony, povinná osoba je povinna kontrolujícímu součinnost potřebnou k výkonu kontroly. Po uskutečnění prvního kontrolního vstupu dne 25. 10. 2017 byla kontrolované osobě zaslána výzva ze dne 27. 10. 2017, na jejímž základě došlo k dalšímu kontrolnímu vstupu dne 2. 11. 2017. Pokud během tohoto vstupu inspektoři SZPI na základě zjištění učiněných na místě shledali, že pro dosažení účelu kontroly je nezbytné provést též další úkony, které nebyly specifikovány v předchozí písemné výzvě, a v této souvislosti vyzvali žalobce k poskytnutí další součinnosti, nejedná se bez dalšího o postup v rozporu s kontrolním řádem, ani o postup šikanózní. Kontrolní řád nestanoví přesný sled úkonů, který by byl kontrolující povinen v průběhu kontroly dodržet, korektivem úkonů ze strany kontrolujícího je jeho povinnost šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolovaných a povinných osob a též požadavek na efektivnost a hospodárnost procesu kontroly. Ze zákona však nelze dovodit, že by kontrolující mohl v rámci kontroly provést pouze ty úkony, které specifikoval v předchozí písemné výzvě, naopak kontrolující je povinen v souladu se zásadou materiální pravdy povinen zjistit skutečný stav věci potřebný pro dosažení účelu kontroly. K interaktivní povaze

kontroly viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2021 č.j. 8 As 102/2019-31.

59. Inspektoři SZPI přitom při kontrolním vstupu dne 2. 11. 2017 odůvodnili povinným osobám své žádosti o zpřístupnění určitých prostor, a to tím, že se tam mohou nacházet předmětné lihoviny (viz strana 7 Protokolu o kontrole). S ohledem na předmět kontroly, kterým bylo dodržování povinností při uvádění potravin na trh specificky ve vztahu ke zdravotně závadným a nekolikovaným lihovinám, nelze tyto požadavky inspektorů SZPI na součinnost hodnotit jako šikanózní či nadbytečné.
60. K námitkám ohledně legality a legitimacy kontroly soud v souladu s žalovaným odkazuje na definici potravinářského podniku dle čl. 3 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. 1. 2002, dle které se za tento podnik považuje veřejný nebo soukromý podnik, ziskový či neziskový, který vykonává činnost související s jakoukoli fází výroby, zpracování a distribuce potravin. Působnost žalovaného je stanovena v zákoně o SZPI, zejména v ust. § 3 odst. 1 písm. a), dle kterého inspekce u fyzických a právnických osob kontroluje, zda zemědělské výrobky, potraviny nebo tabákové výrobky splňují požadavky stanovené zvláštními právními předpisy, vyhlášenými mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, nebo přímo použitelnými předpisy Evropské unie, a písm. c) dle kterého inspekce u fyzických a právnických osoba kontroluje, zda zemědělské výrobky nebo potraviny uváděné na trh anebo tabákové výrobky distribuované nebo uváděné na trh jsou bezpečné. Z obsahu správního spisu dále vyplývá, že kontrola byla provedena na základě podnětu spotřebitele, dle kterého byly v místě kontroly uváděny na trh zdravotně závadné alkoholické nápoje, skutečnost ohledně uvádění na trh alkoholických nápojů v prostorách klubu „B.“ byla zjištěna i z obsahu webových stránek, které jsou rovněž součástí správního spisu, a z výpovědi K. F. Námitka ohledně nedostatku pravomoci správního orgánu I. stupně ke kontrole tak není důvodná.
61. Pokud jde o rozsah a průběh kontroly dne 2. 11. 2017, odkazuje soud na odůvodnění uvedené v bodě 58 výše, v této souvislosti soud neshledal požadavek kontrolorů na zpřístupnění prostor baru za šikanózní, byť se mělo jednat o opakovanou prohlídku. Ze zákona přitom nevyplývá, že by takový požadavek musel být obsahem předchozí písemné výzvy. Z videozáznamu ze dne 2. 11. 2017 a z Protokolu o kontrole je pak zřejmé, že žalobkyně a) a žalobce c) byli inspektory vyzváni k umožnění přístupu do prostor, kde se dle zjištění při prvním kontrolním vstupu nalézaly i prostory baru, byli poučeni o povinnosti poskytnout součinnost i o následcích jejího nesplnění, žalobkyně a) a žalobce c) však odmítli inspektory do těchto prostor vpustit, zároveň tomuto vstupu bránili i svou fyzickou přítomností přede dveřmi. Zároveň zpřístupnění prostor odmítla též zástupkyně kontrolované osoby, paní Z. S. Požadavek na zpřístupnění prostor za obrazem rovněž nelze vnímat jako nepřiměřený či šikanózní vzhledem k tomu, že při kontrolním vstupu dne 25. 10. 2017 byly na různých místech kontrolovaných prostor nalezeny předmětné lihoviny, prostor za obrazem pak přímo navazoval na zapečetěnou místnost. Přílohou Protokolu o kontrole je rovněž plánek kontrolovaných prostor, tj. jednotky č. X, a vyjádření Společenství vlastníků jednotek X, dle kterého jde o nebytovou jednotku č. X, která je v soukromém vlastnictví X. X. a X. X., prostor za obrazem pak přímo navazoval na zapečetěnou místnost, z čehož bylo

zřejmé, že se muselo jednat o součást kontrolovaných prostor. Na základě toho se inspektoři SZPI mohli oprávněně domnívat, že povinné osoby tj. žalobkyně a) a žalobce c) mohou dané prostory ke kontrole zpřístupnit. Paní Z. S. a následně též žalobkyně a) a žalobce c) odmítli tyto prostory zpřístupnit, k tomu pak žalobkyně a) a žalobce c) sdělili pouze obecné vysvětlení, dle kterého jim uvedené prostory nepatří, žádné bližší údaje však již k tomu neuvedli. Dále je třeba poukázat na to, že byl dodržen též požadavek subsidiarity požadavku na součinnost povinných osob dle ust. § 10 odst. 3 kontrolního řádu, když správní orgán I. stupně se v případech při kontrolním vstupu dne 2. 11. 2017 vždy nejprve obrátil na zástupkyni kontrolované osoby (paní Z. S.) a teprve po neposkytnutí součinnosti z její strany na povinné osoby. Danou žalobní námitku je tak rovněž třeba hodnotit jako nedůvodnou.

62. Žalobci poukazovali na nedostatky výzev k poskytnutí součinnosti, že nebyli poučeni o jejich postavení povinné osoby a o následcích neposkytnutí součinnosti.
63. Podle ust. § 8 písm. f) kontrolního řádu *kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly*. Zákon tedy nestanoví požadavky na formu ani obsah výzvy k poskytnutí součinnosti povinné osobě. Z Protokolu o kontrole soud zjistil, že žalobcům byly poskytnuty dostatečně konkrétní a adresné výzvy k poskytnutí součinnosti, a to zejména ke zpřístupnění různých úseků kontrolovaných prostor, u každé z těchto výzev je uvedeno, kterým konkrétním osobám byla poskytnuta. Z daného Protokolu dále vyplývá, že povinné osoby, tj. žalobci, byli opakovaně poučeni též o následcích neposkytnutí součinnosti, takové poučení bylo též obsaženo v písemné výzvě ze dne 27. 10. 2017 zaslané na vědomí žalobkyni a), zákon přitom ani výslovně nevyžaduje, aby povinným osobám bylo takové poučení sdělováno. Rovněž není zákonným požadavkem, aby každá výzva k poskytnutí součinnosti obsahovala seznámení s předmětem kontroly, odkaz na příslušné zákonné ustanovení a uvedení toho, jaký subjekt ji učinil. Soud v této souvislosti považuje za dostačující, pokud byly žalobcům při dané kontrole předloženy služební průkazy jednotlivých inspektorů SZPI a pověření ke kontrole.
64. K námitce, že žalobci nebyli povinnými osobami ve smyslu ust. § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu, je třeba uvést, že správní orgány se k této otázce vyjádřily v obou správních rozhodnutích, odůvodnily, na základě jakých konkrétních skutečností dovodily existenci vztahu mezi žalobci a kontrolovanou osobou, aby bylo žalobce možné označit za povinné osoby. V této souvislosti poukázaly zejména na to, že žalobci se podíleli na chodu potravinářského podniku, manipulovali s nápoji, pohybovali se za barem a v zázemí, žalobci se kontroly aktivně účastnili a zástupkyně kontrolované osoby proti tomu nic nenamítala, a další. Soud takové hodnocení považuje za dostačující a zcela na něj odkazuje, je zřejmé, že žalobci naplňovali definici povinných osob dle ust. § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu, když byli přítomni na místě kontroly a konali práce pro kontrolovanou osobu, anebo jí poskytovali služby, případně se na této činnosti podíleli. K tomu je možné doplnit, že žalobkyně a) při kontrole prostor wellness prohlásila, že se jedná o prostory v jejím majetku, žalobkyně a), žalobce c) a žalobkyně d) dne 25. 10. 2017 bránili kontrolorům ve vstupu do předmětných prostor. Tato zjištění pak jednoznačně vyplývají z Protokolu o kontrole, žalobci pak žádné důkazy, kterými by mohli vyvrátit, že jsou povinnými osobami,

nenavrhli, ani nepředložili. Nejedná se tak o pouhá konstatování žalovaného, ale o prokázané skutečnosti. V dané žalobní námitce pak žalobci pouze obecně popírají, že by byli povinnými osobami, nijak však nevysvětlují svou přítomnost v předmětných prostorách a nevyvracejí shora popsany vztah ke kontrolované osobě. Ze všech těchto důvodů soud nepovažoval danou žalobní námitku za opodstatněnou.

65. Žalobci vytýkali žalovanému, že nezjišťoval jejich majetkové poměry, a nemohl tak hodnotit, zda jsou sankce přiměřené.
66. Z ust. § 37 písm. f) zákona o odpovědnosti za přestupky vyplývá, že při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména u fyzické osoby k jejím osobním poměrům.
67. Dle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č.j. 1 As 9/2008-133: „*Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.*“ V rozsudku ze dne 26. 7. 2018 č.j. 2 As 425/2017-33 Nejvyšší správní soud uvedl: „*Byť lze důvodně předpokládat, že pokuta ve výši 100 000 Kč je pro samostatně podnikajícího řidiče taxislužby citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nemusí dosahovat likvidační intenzity. Pokud by tomu tak mělo v případě žalobce být, je s podivem, že takovou námitku neuplatnil ve správním řízení, neboť právě ohrožení jeho způsobu obživy by pro něj mělo být prvořadou otázkou. Žalobce však s námitkou likvidačního účinku pokuty přišel prvně až v řízení před městským soudem, stejně jako s listinami, jimiž dokládá své majetkové poměry. Pokud jde o majetkové poměry pachatele, ke kterým je obecně namístě přihlédnout při hodnocení potenciality likvidačního efektu uložené pokuty, vychází však správní orgán z údajů doložených samotným pachatelem; jelikož však žalobce žádné údaje ve správním řízení nedoložil, postupoval správní orgán prvního stupně správně, když tuto otázku posoudil na základě svého odhadu. Stěžovatel tudíž nepochybil, pokud takový postup kontrolního orgánu aproboval.*“
68. Lze přisvědčit žalobcům, že správní orgán I. stupně se při určení výše sankcí nezabýval majetkovými poměry žalobců. Žalobci v odvolání pouze stručně namítli, že uložené pokuty jsou zcela nepřiměřené, neuvedli však k tomu žádné zdůvodnění, nepoukazovali na své majetkové poměry, netvrdili, že by pokuty byly pro ně likvidační. Ani v žalobě pak nepoukazovali na likvidační charakter pokut, namítali pouze to, že žalovaný nezkoumal jejich majetkové poměry, k těmto poměrům však sami neuvedli žádná tvrzení, ani nepředložili důkazy. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí za použití různých kritérií dle zákona o odpovědnosti za přestupky podrobně rozvedl, z jakých důvodů nepovažuje uložené pokuty za nepřiměřené. V této souvislosti mu však nelze vytýkat, že neposuzoval majetkové poměry žalobců, neboť tuto povinnost má správní orgán pouze je-li zřejmé, že tato pokuta by mohla mít likvidační charakter, v daném případě však taková situace nenastala, když uložené pokuty dosahovaly maximálně částky ve výši cca 1,5 násobku průměrné měsíční mzdy.
69. Z výše uvedené judikatury pak vyplývá, že bylo na žalobcích, aby namítli případný likvidační charakter uložené pokuty a doložili k tomu své majetkové poměry, žalobci

však v tomto směru žádná tvrzení neuplatnili, žalovaný tak nebyl povinen majetkové poměry žalobců sám zjišťovat, žalobní námitka je nedůvodná.

70. K tomu je třeba doplnit, že správní trestání plní nejen funkci preventivní, ale též i represivní, přičemž primárním významem trestání je potrestání pachatele tak, aby uloženou sankci ve své právní a majetkové sféře adekvátním způsobem pocítil a vyvaroval se dalšího porušování právních předpisů – srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011 – 119.
71. Městský soud v Praze tedy uzavírá, že žalobci se svými námitkami neuspěli, v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, Městský soud v Praze proto dle § 78 odst. 7 s.ř.s. žalobu zamítl jako nedůvodnou.
72. O náhradě nákladů řízení jeho účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobci ve věci neměli úspěch, proto jim náhrada nákladů řízení nenáleží, a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 29. července 2021

**JUDr. Lenka Loudová v. r.**  
samosoudkyně

