



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobce: **K. J., IČO X,**  
sídlem X,  
  
zastoupený advokátem JUDr. Petrem Janem Bakešem,  
sídlem Vrutická 242, Velký Borek,

proti  
žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy,**  
sídlem Slezská 100/7, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 3. 2022, č. j. SVS/2022/027603-G,

**takto:**

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 1. 3. 2022, č. j. SVS/2022/027603-G, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 14 628 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Petra Jana Bakeše, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

**Odůvodnění:**

**Vymezení věci**

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), postoupenou Krajskému soudu v Praze usnesením Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2022, č. j. 8 A 39/2022-12, domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalované (dále jen „napadené

rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaná změnila výrok I rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Středočeský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 26. 1. 2022, č. j. SVS/2022/010222-S (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) tak, že konkretizovala místo spáchání přestupků doplněním GPS souřadnic. Výrokem II prvostupňové rozhodnutí ve zbytku potvrdila.

2. Správní orgán I. stupně výrokem I prvostupňového rozhodnutí uznal žalobce vinným ze spáchání přestupků podle § 17 odst. 1 písm. b), j) a s) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (zákon o potravinách), ve znění účinném do 11. 5. 2021 (dále jen „zákon o potravinách“), kterých se dopustil dne 18. 9. 2020 na farmářském trhu v prodejním stánku na Českobrodské tržnici, na adrese nám. Arnošta z Pardubic, Český Brod, kód katastrálního území 622737.
3. Přestupku podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách se žalobce měl dopustit tím, že porušil § 3 odst. 1 písm. b) téhož zákona a čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 o hygieně potravin rozvedený v kapitole III odst. 2 písm. h) přílohy II tohoto nařízení, neboť v prodejním pultu k prodeji nabízené nebalené masné výrobky [Uzená slanina z Mangalice (22 ks), Gazdovská slanina (34 ks), Bognár lahůdková klobása (62 ks), Bognár pálivá klobása (60 ks), Bognár chillies klobása (84 ks), Dolnozemská klobása (90 ks), Tarjani pikantní klobása (32 ks), Tarjani lahůdková klobása (34 ks)] nebyly dostatečně chráněny před kontaminací prachem, hmyzem či kapénkami při kýchání a kašlání zákazníků, i když v přední části prodejního stánku byla přes celou šíři do výše cca 30 cm natažena strečová folie.
4. Přestupku podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona o potravinách se měl dopustit tím, že porušil § 3 odst. 1 písm. k) téhož zákona, neboť naměřená teplota Uzené slaniny z Mangalice činila + 11,7 °C a teplota Gazdovské slaniny + 12,1 °C, přičemž výrobce na obalu uvádí „Skladujte při teplotě do + 4 °C“.
5. Přestupku podle § 17 odst. 1 písm. s) zákona o potravinách se měl dopustit tím, že v rozporu s § 3 odst. 1 písm. r) téhož zákona při kontrole nepředložil doklad o původu nabízených potravin – Uzená slanina z Mangalice (22 ks, výrobce SK 2012 ES, použitelnost do 6. 10. 2020), Gazdovská slanina (34 ks, výrobce SK 2012 ES, použitelnost do 6. 10. 2020), Bognár lahůdková klobása (62 ks, výrobce SK 2012 ES, použitelnost do 14. 10. 2020), Bognár pálivá klobása (60 ks, výrobce SK 2012 ES, použitelnost do 8. 10. 2020), Bognár chillies klobása (84 ks, výrobce SK 2012 ES, použitelnost do 8. 10. 2020), Dolnozemská klobása (90 ks, výrobce SK 2012 ES) – a nepředložil jej ani do 16. 10. 2020, tj. do dne sepsání protokolu o kontrole.
6. Za spáchané přestupky byla žalobci uložena pokuta ve výši 20 000 Kč. Současně mu bylo výrokem II prvostupňového rozhodnutí uloženo nahradit náklady správního řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

### Obsah žaloby

7. Žalobce namítá, že z napadeného rozhodnutí není patrné, proč žalovaná změnila výrokovou část prvostupňového rozhodnutí a z jakých podkladů vycházela, pokud doplnila výrok prvostupňového rozhodnutí o GPS souřadnice.
8. Žalobce také namítá, že výrok II napadeného rozhodnutí je neurčitý a nepřezkoumatelný. Neodpovídá § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle tohoto ustanovení je možné na základě odvolání

změnit výrok rozhodnutí, nicméně v takovém případě musí být současně odvolání zamítnuto a ve zbytku odvoláním napadené rozhodnutí potvrzeno. Žalovaná změnila výrok I prvostupňového rozhodnutí a ve zbytku jej potvrdila, odvolání žalobce však nezamítla.

9. Žalobce dále namítá, že z napadeného rozhodnutí nelze seznat, proč nebyl řádně zjištěn skutkový stav, z jakých důvodů považovala žalovaná obranu žalobce za účelovou a v čem účelovost spatřovala. Nelze z něj ani dovodit věcně adekvátní důvody, proč nebyli vyslechnuti žalobce a povinné osoby a proč by jejich výpovědi nepřinesly nic nového. Byl proto porušen § 68 odst. 3 správního řádu.
10. Žalobce také namítá, že žalovaná nezjistila úplný stav věci. Tvrdí, že nebyl kontrolovanou osobou, neuváděl na trh žádné potraviny, ani se neprezentoval na místě jako podnikatel, což žalovaná musela z pokladů pro rozhodnutí zjistit. Z podkladů plyne, že kontrolní orgán přišel do kontaktu s jinou osobou. Prodejní stánek nebyl označen jako provozovna žalobce. Skutečnost, že jeho syn prezentuje, že podniká na účet žalobce, neznamená, že žalobce byl kontrolovanou osobou. Ani na faktuře č. 7407 ze dne 16. 9. 2020, kterou má žalovaná k dispozici, není žalobce uveden jako objednatel. Žalobce od počátku brojí proti kontrolnímu zjištění, že byl kontrolovanou osobou. Namítal, že žádné masné výrobky na trh neuváděl a ani v tomto směru nedal žádný pokyn, aby tak jiná osoba činila jeho jménem a na jeho účet. Osoby, se kterými přišel do kontaktu kontrolní orgán, nebyly oprávněny jednat za žalobce či na jeho účet, ani neměly k žalobci žádný profesní vztah. Žalobce poukazoval také na skutečnost, že samotné označení stánku výpisem z živnostenského rejstříku, ze kterého je zřejmé jeho obchodní jméno, IČO a další informace, bylo provedeno bez jeho vědomí. Stánek byl označen pozměněným výpisem, do kterého bylo zasahováno, aby tam uváděné údaje odpovídaly aktuálnímu stavu. Veřejně prezentovaný pozměněný výpis z živnostenského rejstříku nezakládá důvod přičítat žalobci aktivity jiných osob, zejména pokud provozovna nebyla označena zákonem předvídaným způsobem. Žalobce vytýká správním orgánům, že nedostály požadavkům § 9 a násl. zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu.
11. Žalobce tvrdí, že byl nedůvodně zkrácen na svém legitimním očekávání, že bude postupováno v souladu se zákonem a že bude potrestán skutečný pachatel. Žalovaná nemůže žalobci vytýkat, že nepředložil důkazy prokazující jeho nevinu. Byla to totiž žalovaná, která měla skutkový stav náležitě objasnit. Přestože její povinnost nebyla bezbřehá, nelze po žalobci požadovat, aby prokázal svoji nevinu.

### Vyjádření žalované

12. Žalovaná s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že žalobce vznáší obdobné námitky, které uvedl v odvolání a které byly řádně vypořádány. Skutkový děj zachycený v protokolu o kontrole společně s dalšími skutečnostmi prokazuje, že provozovatelem a osobou odpovědnou za spáchání přestupků byl žalobce. Základem úvah o určení osoby pachatele je šetření na místě kontroly, které provedly kvalifikované osoby. Veškeré pro věc podstatné skutečnosti, které spolu s následným konáním žalobce a dalšími kontrolami jeho stánku potvrzují správnost úvah ohledně určení pachatele, byly řádně zjištěny a zachyceny v protokolu o kontrole. Protokol o kontrole je řádný podklad pro řízení a rozhodnutí o přestupku včetně určení pachatele.

13. Žalobce byl kontrolujícími osobami zcela správně určen jako odpovědná osoba a provozovatel stánku. Pan J. J. (syn žalobce) přítomný na místě kontroly, s nímž byla kontrola zahájena, vykonával ve stánku toliko činnost povinné osoby. Ke kontrolované osobě byl při kontrole předložen výpis z živnostenského rejstříku vztahující se k žalobci. Námitky žalobce, že stánek byl označen bez jeho vědomí jeho výpisem z živnostenského rejstříku, považuje žalovaná za ryze účelové. Je zarážející, pokud žalobce opakovaně argumentuje tím, že někdo zneužívá jeho živnostenské oprávnění, avšak nepodnikne v tomto směru žádné kroky, aby tvrzenému zneužívání zabránil. Z úřední činnosti (rozhodnutí žalované ze dne 13. 11. 2020, č. j. SVS/2020/127664-G, či ze dne 21. 4. 2022, č. j. SVS/2022/051473-G) je žalované známo, že tento argument vznáší žalobce opakovaně. Ve všech případech se žalobce při stánkovém prodeji vyskytuje (ať již osobně či dle označení prodávajícími a předložením výpisu z živnostenského rejstříku jako odpovědná osoba a provozovatel stánku). To dle žalované svědčí o tom, že prodej na trzích jednoznačně zaštiťuje žalobce a je provozován pod jeho odpovědností. Žalobce nepředložil a ani před soudem nepředkládá žádné relevantní důkazy, které by závěry správních orgánů zpochybnil. K vyvrácení nepostačuje jen obecné tvrzení, že žalobce nebyl kontrolovanou osobou, nýbrž kvalifikované skutkové tvrzení vyjádřené např. alternativním skutkovým dějem, což žalobce nepředestřel.
14. Výslech povinné osoby nebyl třeba, neboť vše podstatné z místního šetření bylo shrnuto v protokolu o kontrole. Bez významu je i poukaz žalobce na fakturu č. 7407 ze dne 16. 9. 2020, dle které nebyl žalobce objednatelem. Skutečnost, že na faktuře není uvedeno jeho jméno, nevylučuje, že ostatní zjištěné skutečnosti prokazují, že provozovatelem stánkového prodeje je žalobce, který se účelovými námitkami snaží zprostit své odpovědnosti.
15. Námitky týkající se doplnění GPS souřadnic považuje žalovaná za irelevantní. Podkladem pro změnu výroku byly informace vyplývající z protokolu o kontrole a prvostupňového rozhodnutí. Námitka nedostatečné identifikace místa spáchání přestupků byla vypořádána v napadeném rozhodnutí. Z jeho odůvodnění vyplývá, že i bez uvedení GPS souřadnic je místo spáchání přestupků určeno dostatečně a přestupkové jednání není zaměnitelné s jiným. Jelikož z protokolu o kontrole vyplývaly i GPS souřadnice místa kontroly, bylo možné tento údaj do výroku doplnit. Nejednalo se o změnu, která by měla vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí. Nedůvodná je také námitka, že žalovaná měla se změnou prvostupňového rozhodnutí zamítnout odvolání žalobce. Výrok napadeného rozhodnutí je v souladu s požadavky správního řádu, který předpokládá, že je-li rozhodnutí částečně změněno, ve zbytku se potvrzuje. Z obou výroků napadeného rozhodnutí je zcela jasné, jak bylo o věci rozhodnuto.

### Replika žalobce

16. Žalobce v replice zopakoval, že nebyl kontrolovanou osobou a s osobou, která byla kontrolována, neměl žádný profesní vztah. Tato osoba nevykonávala činnost se svolením žalobce jeho jménem a na jeho účet. Stánek, kde kontrola probíhala, nebyl označen jako prodejní stánek žalobce. Žalobce se pouze na žádost syna dostavil na místo, aby odklidil potraviny a sklídil stánek, neboť se jeho syn z místa vzdálil pro zdravotní komplikace.
17. Žalobce nesouhlasí s tvrzením žalované, že nepředestřel žádná kvalifikovaná skutková tvrzení, že nebyl kontrolovanou osobou. Žalobce takové výhrady formuloval v námitkách proti kontrolnímu zjištění i v odvolání. Žalobce se nesnaží účelově zbavit odpovědnosti.

V řízení zahájeném z moci úřední po něm nelze požadovat, aby na svou obhajobu navrhoval a předkládal důkazy, které by jej vyvinily. Žalobce splnil povinnost tvrzení a bylo na žalované, aby výsledkem žalobce a jeho syna zjistila pravý stav věci, neboť s ohledem na tvrzení žalobce se jejich výsledek jevil jako vhodný. Žalovaná měla povinnost i bez návrhu žalobce zjistit všechny rozhodné skutečnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch žalobce. Žalovaná však v rozporu se zásadou materiální pravdy rezignovala na svou vyšetřovací povinnost a nedbala, aby bylo s ohledem na tvrzení žalobce přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem. Ani nevysvětlila, proč žalobce a jeho syna nevyslechla, přestože jejich výsledek a výsledek dalších osob, například správce tržnice, byl vhodným způsobem, jak zjistit stav věci.

### **Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu**

18. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje formální náležitosti na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud rozhodl bez jednání, neboť žalovaná s tímto postupem souhlasila a souhlas žalobce se presumuje, jelikož na výzvu soudu nesdělil, že s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasí (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

### **Podstatný obsah správního spisu**

19. Soud z obsahu správního spisu zjistil, že dne 18. 9. 2020 proběhla na trzích na Českobrodské tržnici na adrese náměstí Arnošta z Pardubic v Českém Brodě kontrola prodeje masných výrobků ve stánku podle § 49 a § 52 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2020.
20. Z protokolu o kontrole ze dne 16. 10. 2020 plyne, že za kontrolovaný subjekt byl označen K. J., IČO X, tj. žalobce. Kontroly se účastnil J. J., dle protokolu jako povinná osoba. Kontrole byl dále přítomen D. R. Na stánku byl umístěn výpis z živnostenského rejstříku na jméno K. J., IČO X. Předmětem kontroly byly masné výrobky, přičemž bylo zjištěno, že byly k prodeji nabízeny nebalené, a tedy nechráněné před kontaminací. Protokol o kontrole obsahuje přesnou specifikaci prodávaných nebalených a nechráněných výrobků s uvedením názvu a množství. Při kontrole byla předložena faktura č. 7407 ze dne 16. 9. 2020. V průběhu kontroly byla pořízena fotodokumentace a provedeno měření teploty vybraných uzenin. Kontrola byla ukončena podáním předběžné informace o kontrolních zjištěních. Při kontrole bylo pořízeno 14 fotografií, které tvoří přílohu kontrolního protokolu. V protokolu je uvedeno, že provozovatel po ukončení kontroly stánek sklídl a odjel. Protokol podepsaly obě kontrolující osoby. Podpis kontrolované ani povinné osoby připojen není.
21. Žalobce podal dne 27. 10. 2020 námitky proti kontrolnímu zjištění. Poukázal na to, že z protokolu plyne, že kontrolující osoby přišly do kontaktu s J. J. Žalobce nebyl kontrolovanou osobou, neboť na trh žádné masné výrobky neuváděl, ani nedal pokyn, aby tak za něj někdo učinil jeho jménem a na jeho účet. Označení stánku výpisem z živnostenského rejstříku na jméno žalobce bylo učiněno bez jeho vědomí. Žalobce výpis sám nikomu neposkytl, nadto se jedná o výpis pozměněný, aby odpovídal skutečnosti. Na základě výpisu není rozumný ani právní důvod přičítat obchodní činnost žalobci, neboť o

činnosti vůbec neví. Fyzické osoby přítomné během kontroly nebyly oprávněny jednat za žalobce a neměly k němu žádný profesní vztah. Žalobce dále namítl, že stánek nebyl označen zákonem předepsaným způsobem. Dovožovat, že kontrolovanou osobou byl žalobce, je přinejmenším zjednodušující a sporné. Kontrolní orgány mají povinnost zjišťovat přičitatelnost jednání povinných osob. Z protokolu neplyne, zda byl zjišťován vztah těchto osob k žalobci. Kontrolní orgán nezjistil stav věci v nezbytném rozsahu. Mýlí se v osobě kontrolované osoby. Žalobce nebyl o kontrole vyrozuměn a nebyla mu dána možnost se kontroly účastnit. V opačném případě by se situace vysvětlila.

22. Na námitky žalobce reagoval správní orgán I. stupně přípisem ze dne 27. 11. 2020. V něm uvedl, že tvrzení žalobce, že nebyl kontrolovanou osobou, je účelové a nemá oporu v kontrolním zjištění. Stánek žalobce je znám z předchozích kontrol a oba přítomní prodávající sdělili, že se jedná o stánek žalobce. Námitku, že byl stánek opatřen výpisem bez vědomí žalobce, nepovažoval správní orgán I. stupně za námitku směřující proti kontrolnímu zjištění. Nesouhlasil s tím, že žalobce neprovozoval ve stánku svoji činnost. Takové tvrzení považoval za nevěrohodné a účelové. Podle správního orgánu I. stupně bylo vyvráceno souhlasnými vyjádřeními povinných osob při kontrolách dne 13. 12. 2019 a dne 18. 9. 2020 a záznamy z živnostenského rejstříku, z nichž plyne, že žalobce v době kontrol neměl svoji živnost přerušenu.
23. Správní orgán I. stupně oznámil žalobci dne 18. 8. 2021 zahájení řízení pro podezření ze spáchání přestupků podle § 17 odst. 1 písm. b), j) a s) zákona o potravinách.
24. Příkazem ze dne 11. 1. 2022, č. j. SVS/2022/003095-S, byl žalobce uznán vinným ze spáchání těchto přestupků. Za přestupky mu byla uložena pokuta ve výši 20 000 Kč. Žalobce podal proti příkazu odpor. Správní orgán I. stupně proto přípisem ze dne 11. 1. 2022 informoval žalobce o pokračování řízení a poučil jej o právu uvést nové skutečnosti, navrhnout důkazy, podat námitky či připomínky a nahlížet do spisu. Této možnosti žalobce nevyužil.
25. Následně správní orgán I. stupně vydal prvostupňové rozhodnutí, proti němuž podal žalobce odvolání. V něm namítl nedostatečnou určitost výroku. Dále namítl, že správní orgán I. stupně postupoval zcela formálně a nevypořádal se s jeho námitkami. Zdůraznil, že namítl, že neprovozoval žádnou výdělečnou činnost, a nemohl být tedy objektem kontroly ani porušit žádné předpisy. Skutečnost, že byl na místě prezentován jeho živnostenský list a že žalobce nepřerušil živnost, sama o sobě nevyvolává domněnku, že na místě kontroly činnost provozoval, resp. že uváděl do oběhu masné výrobky za přispění jiných osob. Za daných okolností nelze činnost jiné osoby přičítat žalobci. Žalobce dále poukázal na to, že jeho obrana je správnímu orgánu I. stupně známa z úřední činnosti. Žalobce nezaměstnává žádné osoby a nikomu neudělil pověření jednat jeho jménem a na jeho účet. Správní orgán I. stupně tedy měl zjišťovat výsledkem žalobce a osob přítomných kontrole, jaký k sobě mají profesní vztah. Dle žalobce nebyl zjištěn pravý stav věci. Správní orgán I. stupně opakovaně přišel do kontaktu s osobami, které nemají s žalobcem profesní vztah a neměly žádná pověření jednat jeho jménem a na jeho účet, přesto tak učinily.
26. O odvolání žalobce rozhodla žalovaná napadeným rozhodnutím. K odvolacím námitkám žalobce uvedla, že tvrzení žalobce považuje za zcela účelová a vedená toliko snahou vyhnout se potrestání za spáchaný přestupek. Žalovaná nemá o skutkové stránce žádné pochybnosti. Podklady, z nichž vycházel správní orgán I. stupně, jsou dostatečné pro závěr

o spáchání přestupku. Skutek byl nezaměnitelně identifikován místem a časem spáchání přestupku. Vzhledem k tomu, že z protokolu o kontrole vyplývaly též GPS souřadnice místa provedení kontroly, žalovaná je do výroku doplnila. Tvzení žalobce, že přestupek nespáchal, žalovaná hodnotila jako účelové. Dle žalované okolnosti průběhu kontroly provedené dne 18. 9. 2020 svědčí o tom, že žalobce prostřednictvím povinných osob provozuje stánkový prodej. Prvostupňové rozhodnutí vychází z řádně zjištěného skutkového stavu na základě řádně provedené kontroly. Protokol o kontrole je podkladem pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu. Námitky žalobce proti protokolu byly jako nedůvodné zamítnuty. Žalobce se v řízení o přestupcích nevyjádřil a nenavrl žádné důkazy. Žalobce nenabízí žádné důkazy na podporu tvrzení uvedeného v odvolání. Žalovaná poukázala na to, že z obsahu spisu neplyne, že by povinná osoba (J. J.) měla připomínky k postupu správního orgánu I. stupně nebo se za povinnou osobu nepovažovala. Odpovědnou osobou a provozovatelem stánku označila žalobce, když byl předložen výpis údajů o žalobci z živnostenského rejstříku. Zákon o kontrole nevyžaduje přítomnost kontrolované osoby na místě kontroly, postačí přítomnost povinné osoby. Jednání povinné osoby je přičitatelné žalobci podle § 22 odst. 2 a 3 zákona o přestupcích. Tvzení žalobce, že o kontrole nevěděl a žádnou činnost neprovozoval, jsou dle žalované nevěrohodná a účelová, neboť se jednalo o opakovanou kontrolu stánkového prodeje, žalobce byl opakovaně povinnými osobami označen při kontrolách jako provozovatel a z živnostenského rejstříku vyplývá, že v době spáchání přestupku byl aktivním podnikatelským subjektem. Dle žalované je těžko představitelné, že by za takové situace zůstal pasivní a neučinil úkon k tomu, aby zneužívání svého podnikatelského oprávnění jinými osobami zamezil, např. trestním oznámením či podnětem na živnostenský úřad, případně přerušil nebo ukončil živnost. Nad rámec žalovaná doplnila, že jí je z úřední činnosti známo, že dne 26. 5. 2021 byla příslušnou veterinární správou provedena kontrola prodejního stánku označeného „Originální maďarské čabajky a uzeniny“ na farmářských trzích Háje (protokol č. j. SVS/2021/1069744-A byl žalobci doručen dne 7. 6. 2021), během níž se ke stánku dostavil žalobce, aby sbalil stánek a ukončil prodej poté, kdy prodávající – jeho syn – odešel, neboť se mu údajně udělalo nevolno. V součinnosti s Policií České republiky předložil výpis z živnostenského rejstříku a občanský průkaz. Skutečnost, že se žalobce opakovaně při stánkovém prodeji vyskytuje, ať fyzicky, nebo jako odpovědná osoba označená prodávajícími s předložením výpisu z živnostenského rejstříku, dle názoru žalované podporuje závěr o nevěrohodnosti žalobcových tvrzení. Výše uvedené prokazatelně svědčí o tom, že žalobce prodej na trzích zajišťuje a prodej je provozován pod jeho odpovědností. K namítanému neprovedení výsledku žalobce a dalších osob uvedla, že rozsah podkladů pro správní rozhodnutí určuje správní orgán tak, aby postačoval k vytvoření řádného úsudku o skutkovém stavu, tzn. aby nebyly pochybnosti o protiprávním jednání žalobce. Dle žalované vychází prvostupňové rozhodnutí ze skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Výsledky svědků nebo žalobce by pro dané řízení nepřinesly nic nového a jejich provedení by bylo nadbytečné.

### Posouzení žalobních bodů

27. Soud se předně zabýval námitkou neurčitosti výroků napadeného rozhodnutí.
28. Žalovaná napadeným rozhodnutím podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnila výrok I prvostupňového rozhodnutí tak, že místo spáchání přestupku konkretizované adresou doplnila o GPS souřadnice, a současně výrokem II podle § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu prvostupňové rozhodnutí ve zbývajících částech potvrdila.

29. Podle § 90 odst. 1 písm. c) věty před středníkem správního řádu, jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit.
30. Podle § 90 odst. 5 správního řádu, neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Jestliže odvolací správní orgán změnit nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.
31. Pokud odvolací správní orgán dospěje k závěru, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, může takové rozhodnutí nebo jeho část změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Z § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu plyne, že pokud odvolací správní orgán změnit odvoláním napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí. Správní řád tedy výslovně neukládá správnímu orgánu v takovém případě ve zbytku odvolání zamítnout. Výslovný požadavek na zamítnutí odvolání obsahuje § 90 odst. 5 správního řádu pouze v případě, že odvolací správní orgán neshledá důvod pro zrušení nebo změnu odvoláním napadeného rozhodnutí (§ 90 odst. 5 věta první správního řádu). Současně je třeba zdůraznit, že změna výroku I. prvestupňového rozhodnutí je dostatečně určitá a srozumitelná a výroky napadeného rozhodnutí jako celek nevzbuzují žádnou pochybnost o tom, jak bylo o odvolání žalobce rozhodnuto. Výroky napadeného rozhodnutí současně korespondují s jeho odůvodněním, v němž žalovaná reagovala na všechny odvolací námitky žalobce a neshledala je důvodnými. Soud připomíná, že ani v případě formálního procesního pochybení při formulaci výroku není důvod pro zrušení rozhodnutí, není-li rozumných pochyb o tom, jak správní orgán o odvolání rozhodl (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2012, č. j. 2 As 30/2011-127). Žalobní bod tedy není důvodný.
32. Soud se dále zabýval tím, zda napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobce totiž namítl, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, proč žalovaná změnila výrok I. prvestupňového rozhodnutí a z jakých podkladů vycházela, pokud jej doplnila o GPS souřadnice. Rovněž namítl, že z napadeného rozhodnutí nelze seznat, proč žalovaná považovala žalobcovu obranu za účelovou a proč neprovedla výsledky povinných osob a žalobce.
33. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný, jakými úvahami byl veden při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků (§ 68 odst. 3 správního řádu). To platí i pro rozhodnutí v odvolacím řízení (§ 93 odst. 1 správního řádu). O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná zejména tehdy, pokud z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu není patrné, proč správní orgán rozhodl způsobem uvedeným ve výroku rozhodnutí nebo jak se vypořádal s připomínkami a námitkami účastníků řízení. Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považoval námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené. Nevypořádal-li se správní orgán s námitkami, je napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005-65, ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, a ze dne 17. 8. 2011, č. j. 9 Afs 10/2011-92]. Současně platí, 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. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně



rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán 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 nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. O nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak půjde zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela reagovat (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, či ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018-23). Správní orgány zároveň nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, nebo ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38).

34. Soud nesouhlasí s námitkou žalobce, že není zřejmé, z jakého důvodu žalovaná změnila výrok prvostupňového rozhodnutí a z jakých podkladů vycházela, pokud jej doplnila o GPS souřadnice. Žalobce v odvolání namítl nedostatečnou specifikaci místa spáchání přestupků. Dle žalobce mělo být místo konkretizováno zpřesňujícími body, např. GPS souřadnicemi. Žalovaná přezkoumala specifikaci místa spáchání přestupků a shledala ji dostatečnou, nicméně na základě odvolací námitky místo spáchání zpřesnila. Jelikož v protokolu o kontrole byly uvedeny GPS souřadnice místa provedené kontroly, doplnila výrok prvostupňového rozhodnutí o tento údaj. Žalovaná tedy postupovala v souladu s požadavkem žalobce, přičemž je zřejmé, že vycházela z údajů obsažených v protokolu o kontrole.
35. Z napadeného rozhodnutí rovněž plyne, na základě jaké úvahy považovala žalovaná skutkový stav za dostatečně zjištěný, obranu žalobce za účelovou a proč nevyslechla žalobce ani jiné osoby. Žalovaná považovala za podstatné, že při kontrole byl předložen výpis z živnostenského rejstříku, který zněl na jméno žalobce, a přítomná povinná osoba (J. J.) k průběhu kontroly neměla žádné připomínky, což měla za prokázané protokolem o kontrole. Dále poukázala na to, že žalobce byl v době kontroly aktivním podnikatelským subjektem dle údajů živnostenského rejstříku a při kontrolách stánkového prodeje se vyskytoval opakovaně, ať jako osoba uvedená v předloženém výpisu ze živnostenského rejstříku, nebo fyzicky (v případě kontroly provedené dne 26. 5. 2021), což dle žalované podporuje závěr, že žalobce stánkový prodej zajišťuje. Žalobce pak podle žalované neoznačil žádné důkazy na podporu svého tvrzení, že nebyl provozovatelem stánku. Z napadeného rozhodnutí je tedy seznatelné, jaké úvahy vedly žalovanou k závěru o dostatečně zjištěném skutkovém stavu, nadbytečnosti dalšího dokazování výsledky svědků a žalobce a hodnocení obrany žalobce jako účelové. Napadené rozhodnutí tedy není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Správnost závěrů žalované je předmětem meritorního posouzení věci. Soud proto neshledal tento žalobní bod důvodným.
36. Podstatou zbylých námitok žalobce je otázka, zda žalovaná dostatečně zjistila skutkový stav věci a unesla důkazní břemeno k prokázání skutečnosti, že žalobce spáchal výše popsané přestupky jako provozovatel potravinářského podniku podle § 17 odst. 1 písm. b), j) a s) zákona o potravinách.

37. Soud předesílá, že se obdobnou věcí zabýval v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 54 A 53/2020-35, jímž zrušil rozhodnutí žalované ze dne 13. 11. 2020, č. j. SVS/2020/127664-G, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 9. 10. 2020, jímž byla žalobci uložena pokuta 15 000 Kč za přestupek podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách, jehož se měl dopustit dne 13. 12. 2019 v prodejním stánku označeném „Originální maďarské čabajky a uzeniny“ umístěném na vánočních trzích na Karlově náměstí v Kolíně. Správní orgány obdobně jako v této věci vyšly z protokolu o kontrole, při níž byl kontrolujícím osobám předložen výpis z živnostenského rejstříku na jméno žalobce, přičemž žalobce namítal, že se přestupkového jednání musela dopustit jiná osoba. Krajský soud v uvedeném rozsudku dospěl k závěru, že správní orgány nedostály požadavkům kladeným judikaturou na zjištění skutkového stavu, jestliže svá skutková zjištění o tom, kdo byl pachatelem přestupku, opřely pouze o skutečnosti zachycené v protokolu o kontrole, aniž by se alespoň pokusily jakýmkoliv způsobem ověřit či vyvrátit žalobcova tvrzení a konfrontovat skutková zjištění z protokolu o kontrole s jinými důkazy svědčícími o tom, kdo provozoval na svůj účet a odpovědnost prodej potravin v prodejním stánku. Soud neshledal důvod se v nyní posuzovaném případě od těchto závěrů odchýlit.
38. Podle § 13 odst. 1 kontrolního řádu může námitky proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole podat kontrolovaná osoba kontrolnímu orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole, není-li stanovena v protokolu o kontrole lhůta delší.
39. Podle § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízní o nich, ve znění účinném do 31. 1. 2022 (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.
40. Správní orgány jsou ve smyslu § 3 správního řádu povinny postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku. 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 věta první správního řádu se v řízení o přestupku neuplatní (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS).
41. Rozšířený senát v usnesení č. j. 5 As 126/2011-68 vycházel z toho, že se i na přestupkové řízení přiměřeně vztahují některé limity obsažené v Listině základních práv a svobod a v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a že i pro správní trestání platí princip zákazu sebeobviňování či sebeusvědčování (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08). Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 2 As 46/2005-55, v němž byl vysloven názor, že pokud existuje rozumná pochybnost, tzn. ne zcela nepravděpodobná možnost, že deliktního jednání se dopustil někdo jiný než obviněný z přestupku, nelze jej za přestupek postihnout (*in dubio pro reo*). Povinnost prokázat přestupek obviněnému má správní orgán. Obviněnému stačí k tomu, aby nemohl být za přestupek postižen, rozumná pochybnost o otázce, kdo se předmětného jednání dopustil; obviněný se nemusí vyvíňovat, tedy prokazovat, že se deliktního jednání nedopustil.

42. Byť byly tyto závěry vysloveny za účinnosti dřívější právní úpravy (zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017), lze je vztáhnout i na řízení podle zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť jsou vystavěna na stejných principech. Soud tedy dává za pravdu žalobci v tom, že v přestupkovém řízení jsou správní orgány povinny postupovat v souladu s § 3 správního řádu a zjistit (skutkový) stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Stejně tak podle § 50 odst. 3 věty třetí správního řádu platí, že v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Přestupkové řízení je ovládáno vyšetřovací zásadou, a je tedy na správních orgánech, aby prokázaly, zda se přestupku dopustila osoba obviněná z přestupku. Ani žalovaná ostatně tyto principy nezpochybnila.
43. V daném případě správní orgány opřely skutková zjištění týkající se naplnění skutkové podstaty přestupku a totožnosti jeho pachatele prakticky jen o skutečnosti zachycené v protokolu o kontrole ze dne 16. 10. 2020. Není pochyb o tom, že jako kontrolovaná osoba je v protokolu o kontrole označen žalobce, a to prostřednictvím jména a příjmení, sídla a identifikačního čísla (IČO), přičemž místem kontroly byl prodejní stánek na Českobrodské tržnici na náměstí Arnošta z Pardubic v Českém Brodě. V protokolu se dále uvádí, že na místě byla přítomna povinná osoba J. J. a pan D. R., kteří předložili zdravotní průkazy, přičemž na stánku byl umístěn výpis z živnostenského rejstříku na jméno žalobce, jehož fotografie je přílohou protokolu. Z protokolu lze dovodit, že povinná osoba vystavením živnostenského listu označila žalobce za provozovatele prodejního stánku a vystupovala tak, že jedná na jeho účet.
44. Zákon o odpovědnosti za přestupky připouští, aby byl protokol o kontrole, resp. skutečnosti zjištěné při kontrole, jediným podkladem rozhodnutí (§ 81 zákona o odpovědnosti za přestupky). Nicméně jde jen o jeden z přípustných podkladů rozhodnutí, který nemá povahu nevyvratitelného důkazu.
45. V projednávané věci žalobce již v námitkách proti kontrolním zjištěním namítal, že osoby přítomné při kontrole nebyly oprávněny za něj jednat, nejsou k němu v žádném profesním vztahu, není důvod mu přičítat jejich jednání a k označení stánku výpisem z živnostenského rejstříku na jeho jméno došlo bez jeho vědomí. Obdobným způsobem přitom argumentoval již v řízení, které navazovalo na kontrolu provedenou dne 13. 12. 2019 (viz rozsudek zdejšího soudu č. j. 54 A 53/2020-35).
46. V navazujícím správním řízení bylo povinností správních orgánů rozhodujících ve věci přestupku prokázat, že se přestupek stal a že jej spáchala obviněná osoba. V případě, že shromážděné podklady neprokazují, že obviněná osoba naplnila svým jednáním všechny znaky skutkové podstaty přestupku, je třeba rozhodnout ve prospěch obviněného (*in dubio pro reo*).
47. Žalobce i v průběhu správního řízení (v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí) zopakoval své námitky, že v místě kontroly žádnou činnost neprovozoval, osoby tam přítomné jednáním na svůj účet nepověřil a jejich činnost mu nelze přičítat. Není tedy pravdou, že by se v řízení o přestupku nijak nevyjádřil. Koncentrační zásada se v řízení o přestupcích neuplatní (§ 97 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). Nadto shodné námitky vznesl již proti kontrolním zjištěním. Žalobce tedy konstantně tvrdil, že není osobou odpovědnou za prodejní stánek, povinnou osobu ani D. R. nepověřil prodejem výrobků na svůj účet a výpis z jeho živnostenského rejstříku byl zneužit.

48. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že se žalovaná v podstatě spokojila toliko se zjištěními zachycenými v protokolu o kontrole, které žalobce zpochybňoval, a považovala obranu žalobce za účelovou, neboť k prokázání svých tvrzení nenavrhla dle žalované žádné důkazy, a povinná osoba při kontrole předložila výpis z živnostenského rejstříku znějící na jméno žalobce a označila ho za provozovatele, přičemž žalobce disponoval příslušným živnostenským oprávněním. Podle názoru soudu nebylo možné na základě těchto skutečností žalobce uznat vinným ze spáchání přestupků. S ohledem na tvrzení žalobce bylo třeba dále zjišťovat, zda byl žalobce skutečně provozovatelem potravinářského podniku, a mohl tak odpovídat za přestupky dle § 17 odst. 1 písm. b), j) a s) zákona o potravinách.
49. Jak uvedl zdejší soud již v rozsudku č. j. 54 A 53/2020-35, skutková verze předestřená žalobcem není zcela nemyslitelná či vyloučená. Skutečně si lze představit, že žalobce mohl být při provádění kontroly pracovníci státní veterinární správy označen za provozovatele prodejního stánku (odpovědnou osobu) neoprávněně a v rozporu se skutečností. Není vyloučeno, že osoba přítomná při kontrole stánkového prodeje za provozovatele označí jinou osobou, aby neupozornila na své případné protiprávní provozování stánku. Skutečný pachatel se mohl prokazovat výpisem z živnostenského rejstříku s údaji žalobce například proto, že sám nedisponoval potřebným oprávněním nebo se nechtěl vystavovat riziku postihu za případná protiprávní jednání. Pokud označený provozovatel tvrdí, že kontrolovaný stánek neprovozuje a jeho výpis z živnostenského rejstříku byl zneužit, nelze se spokojit pouze s tím, že osoba přítomná při kontrole předložila jeho výpis z živnostenského rejstříku.
50. Byť se skutková verze prezentovaná žalobcem jeví jako méně pravděpodobná, a to i s ohledem na obecnost uplatněných skutkových tvrzení, skutečnost, že při prodeji opakovaně prezentovaný výpis z živnostenského rejstříku byl dle obsahu vydán žalobci (obsahuje bydliště a rodné číslo, tedy nevěřejné údaje živnostenského rejstříku), žalobcovo osobní propojení s povinnou osobou či okolnost, že žalobce se k následné kontrole osobně dostavil, není možné ji *a priori* považovat za nevěrohodnou a vyloučenou. Je třeba zohlednit i to, že pokud by se žalobce skutečně přestupkového jednání nijak neúčastnil, nemusel by být schopen uvést konkrétní tvrzení ohledně skutkového děje, případně ochoten usvědčovat z protiprávního jednání osobu blízkou. Žalobce dostatečně zpochybnil závěr, že je odpovědným za provozování prodejního stánku (potravinářského podniku). Jak plyne ze shora citované judikatury, obviněný nemá povinnost popisovat a prokazovat skutečný skutkový děj. Žalobce nenesl v řízení o přestupku důkazní břemeno, a nebylo tedy jeho povinností tvrdit, kdo přestupek spáchal, nebo předkládat důkazy k prokázání svého tvrzení. Naopak bylo povinností správních orgánů, aby za situace, kdy žalobce předestřel ne zcela nepravděpodobnou skutkovou verzi, že se deliktního jednání dopustil někdo jiný, čímž zpochybnil závěry, že je odpovědný za provozování potravinářského podniku, vyvrátily žalobcem uvedená tvrzení a prokázaly bez důvodných pochybností, že to byl právě žalobce, kdo prodejní stánek na svůj účet a odpovědnost provozoval, a naplnil tak skutkovou podstatu přestupku.
51. V této souvislosti lze též odkázat např. na nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2007, sp. zn. III. ÚS 299/06, v němž se obecně uvádí: „*Taková důkazní situace, kdy existuje pouze jediný usvědčující důkaz, je z poznávacího hlediska nesnadná a obsahuje v sobě riziko možných chyb a omylů. Ústavní soud již ve své předchozí judikatuře opakovaně vyslovil požadavek, že v takových případech musí být věnována mimořádná pozornost důkladnému prověření tohoto*

*jediného usvědčujícího důkazu a takový důkaz musí být mimořádně pečlivě hodnocen [srov. např. nálezn [sp. zn. IV. ÚS 37/03](#), Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále jen „Sb. n. u.“), svazek 33, nálezn č. 81]. Orgány činné v trestním řízení jsou povinny vyvinout všemožné úsilí, aby tento jediný usvědčující důkaz byl pokud možno doplněn jinými, byť třeba nepřímými důkazy. Taková povinnost pro ně vyplývá ze zásady oficiality a ze zásady vyhledávací (§ 2 odst. 4 a 5 trestního řádu), podle níž orgány činné v trestním řízení jsou povinny samy provádět další potřebné a dostupné úkony tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 2 odst. 5 trestního řádu).“ (dále srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 1624/09, či ze dne 17. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 37/03). Ačkoliv jde o závěr vyslovený na půdorysu trestního řízení, přiměřeně se uplatní i v řízení o přestupku, které je vystavěno na obdobných zásadách jako řízení trestní.*

52. Dále je třeba připomenout, že zákon o odpovědnosti za přestupky sice připouští, aby byl protokol o kontrole, resp. skutečnosti zjištěné při kontrole, jediným podkladem rozhodnutí, to však pouze za podmínky, pokud jsou tyto skutečnosti dostatečné pro vyslovení viny a uložení správního trestu, tedy pro zjištění stavu věci bez důvodných pochybností. Pokud jsou kontrolní zjištění obviněným z přestupku zpochybňována, nemohou se správní orgány poukazem na zpochybněná kontrolní zjištění zbavit povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80, uvedl, že „pokud v rámci vedeného správního řízení účastník řízení [...] vznese výhrady týkající se výsledku kontrolního zjištění a namítne 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.“
53. Výše uvedeným nárokům správní orgány nedostály. Skutková zjištění o tom, kdo byl pachatelem přestupku, totiž opřely výhradně o skutečnosti zachycené v protokolu o kontrole, aniž by se pokusily jakýmkoliv způsobem ověřit či vyvrátit žalobcova tvrzení a konfrontovat skutková zjištění z protokolu o kontrole s jinými důkazy svědčícími o tom, kdo provozoval na svůj účet a odpovědnost prodej potravin v prodejním stánku.
54. Soud se navíc neztotožňuje s tvrzením žalované, že žalobce v řízení o přestupku nenabídl žádné důkazy k prokázání svých tvrzení. Je pravdou, že žalobce výslovně neuvedl, že k důkazu navrhuje výslech povinné osoby (J. J.), D. R. a sebe. Již v námitkách proti kontrolnímu zjištění však v návaznosti na svou obranu vytkl správnímu orgánu, že nebyl zjišťován (profesní) vztah povinné osoby a prodávajícího k žalobci. V odvolání následně namítl, že správní orgán I. stupně měl výslechem těchto osob zjišťovat jejich vzájemný profesní vztah. S ohledem na tvrzení žalobce bylo zřejmé, které důkazy považoval za stěžejní a měl za to, že by měly být s ohledem na jeho tvrzení v řízení o přestupku provedeny. Za označení důkazu lze považovat i poukaz na konkrétní důkazní prostředek, který je s to zpochybnit zjištěný skutkový stav a podpořit argumentaci, z níž plyne snaha o jeho provedení, či konkrétní výtku, že určitý důkaz nebyl proveden, pokud je zřejmé, že je účastníkem považován za stěžejní a jaké relevantní skutečnosti by jím měly být prokázány.

V projednávané věci žalobce přímo poukázal na osoby, o jejichž totožnosti nebylo v návaznosti na protokol o kontrole pochyb. Vyčetl správnímu orgánu I. stupně, že měl jejich výslech provést, a předešel argumenty, proč měly být výslechy provedeny. To lze podle názoru soudu v řízení o přestupku považovat za označení důkazů na podporu tvrzení žalobce. V posuzované věci nejde o případ, kdy by žalobce nenabídl žádný důkaz ke svým tvrzením a ani správní orgán takový důkaz nebyl s to opatřit (srov. bod 28 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014. č. j. 5 As 126/2011-68).

55. Soud též nesouhlasí s názorem žalované, že provedení výslechů zejména D. R. a povinné osoby (J. J.) nemohlo přinést nic nového. Tyto osoby totiž mohly při výslechu sdělit podstatné skutečnosti ohledně toho, kdo provozoval prodejní stánek a jaký byl jejich vztah k žalobci. Vzhledem k argumentaci žalobce se jedná o myslitelné důkazy, kterými žalobce mohl prokázat svá tvrzení, že povinná osoba a prodávající k němu neměli profesní vztah a že ve stánku neprodávali na jeho účet. Soud v této souvislosti připomíná, že správní orgán nemůže předem odmítnout provedení důkazu s tím, že od něj nelze očekávat prokázání tvrzených skutečností, neboť by tím hodnotil důkaz, aniž by jej provedl. Současně nelze přehlédnout, že při výslechu svědků by žalobce mohl uplatnit právo klást svědkům otázky, a konfrontovat je tak se svojí skutkovou verzí, což je součástí práva hájit se. Lze dodat, že se jistě nabízí i jiné důkazy. Relevantní skutečnosti by bylo patrně možné zjistit například od provozovatelů trhů, na nichž byl stánek kontrolován.
56. Je třeba připomenout, že správní orgán není důkazními návrhy vázán, je však povinen provést ty důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci (§ 52 věta druhá správního řádu). V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, tedy i v řízení o přestupku, je správní orgán i bez návrhu povinen zjistit všechny skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch účastníka řízení (§ 50 odst. 3 věta druhá správního řádu). V takovém řízení se tak plně uplatní odpovědnost správního orgánu za zjištěný skutkový stav (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018-30). Pokud žalobce předešel konkrétní alternativní verzi, která by mohla skutkové závěry relevantně zpochybnit a kterou bylo možné prověřit, bylo povinností správního orgánu tak učinit.
57. Žalobce nebyl u kontroly osobně přítomen. Za situace, kdy se správní orgán nepokusil vyslechnout osoby, které při kontrole vystupovaly na účet žalobce a které mohly věc objasnit, a neprovedl ani jiné důkazy ke zjištění skutkového stavu věci, resp. vyvrácení obrany žalobce, nebylo možné vypořádat jeho námitky proti kontrolnímu zjištění v podstatě pouze poukazem na protokol o kontrole a na jeho základě dovodit závěr o účelovosti obrany. Účelovost obrany žalobce založené na zpochybnění tvrzení povinné osoby a prodávajícího při kontrole totiž logicky nelze dovodit ze zpochybněvaného tvrzení těchto osob. Jak bylo výše uvedeno, zákon o odpovědnosti za přestupky sice připouští, aby skutečnosti zjištěné při kontrole byly jediným podkladem rozhodnutí, avšak pouze za podmínky, pokud jsou tyto skutečnosti dostatečné pro zjištění stavu věci bez důvodných pochybností. Obviněný z přestupku může v průběhu přestupkového řízení skutečnosti zjištěné při kontrole zpochybňovat. Může tak činit i zopakováním námitek, které uplatnil proti kontrolnímu zjištění. Pokud jsou kontrolní zjištění obviněným z přestupku zpochybňována, nemohou se správní orgány poukazem na zpochybněná kontrolní zjištění zbavit povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci. Správní orgán, který řízení o přestupku vede, se musí řádně vypořádat se všemi návrhy a námitkami obviněného (kontrolované osoby) uplatněnými v průběhu řízení (viz např.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80, či ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018-30).

58. Žalovaná se tedy s ohledem na argumentaci žalobce nemohla spokojit toliko s poukazem na kontrolní zjištění, ale byla povinna v souladu s § 3 správního řádu postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
59. Správní orgány se soustředily zejména na hodnocení věrohodnosti a účelovosti žalobcových tvrzení, přičemž poukázaly na skutečnosti, že protokol o kontrole obsahuje všechny předepsané náležitosti, že povinná osoba označila za provozovatele stánku žalobce, že žalobce nepřerušil ani neukončil provozování živnosti a neučinil kroky zamezující opakovanému zneužívání jeho živnostenského oprávnění apod. Tato argumentace sice může do jisté míry snižovat věrohodnost skutkové verze žalobce, nicméně uvedené skutečnosti samostatně ani v souhrnu nevyvrací žalobcovo tvrzení a jednoznačně neprokazují závěr, že provozovatelem stánkového prodeje byl právě žalobce. Naznačují toliko, že tomu tak být mohlo.
60. Ani protokol o kontrole ze dne 2. 6. 2021 z kontroly konané dne 26. 5. 2021 nepředstavuje důkaz o tom, že se nyní projednávaného přestupku musel dopustit žalobce a nikdo jiný. Pokud žalovaná uvedla, že se žalobce dostavil ke kontrole konané dne 26. 5. 2021, aby stánkový prodej ukončil a stánek odvezl poté, kdy se prodávajícímu, jeho synovi, údajně udělalo nevolno, učinila tak pouze nad rámec nosných důvodů napadeného rozhodnutí. Navíc nelze přehlédnout, že dle uvedeného protokolu se žalobce na místě choval tak, jako by pouze vypomáhal prodávajícímu. Tento protokol tak bez dalšího neprokazuje, že stánek při kontrole provedené dne 18. 9. 2020 provozoval na svůj účet a odpovědnost žalobce. To není prokázáno ani tím, že výpis z živnostenského rejstříku se žalobcovými údaji byl předložen při kontrolách opakovaně, neboť není vyloučeno, že i v předchozím případě mohlo dojít ke „zneužití“ údajů žalobce jinou osobou (viz rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 54 A 53/2020-35). Z protokolů o kontrolách tak lze mít za prokázané jen to, že stánkový prodej je obdobným způsobem provozován opakovaně a opakovaně při něm dochází i k porušování hygienických předpisů.
61. Jak uvedl zdejší soud již v rozsudku č. j. 54 A 53/2020-35, ani příbuzenský vztah mezi žalobcem a osobou přítomnou při kontrole nepředstavuje přímý důkaz, že stánkový prodej provozoval žalobce na svůj účet a odpovědnost. Může jít pouze o nepřímý důkaz, který by mohl prokazovat žalobcovu odpovědnost jenom ve spojení s jinými nepřímými důkazy, jimiž by byl vytvořen ucelený řetězec důkazů. Takový řetězec důkazů však není ve správním spise k projednávané věci zachycen.
62. Tvrzení žalované, že si lze jen stěží představit, že by žalobce zůstal zcela pasivní a minimálně neučinil kroky k tomu, aby zamezil zneužívání podnikatelského oprávnění, je spekulací žalované. Z obsahu správního spisu nevyplývá žádný podklad, ze kterého by žalovaná mohla závěr o pasivitě žalobce dovodit. Nelze jej dovozovat jen z toho, že žalobce výslovně netvrdil, že kroky k zamezení zneužívání výpisu z živnostenského rejstříku učinil.
63. Za daného stavu tak soud dospěl k závěru, že správní orgány neunesly v přestupkovém řízení důkazní břemeno k prokázání skutečnosti, že žalobce provozoval vlastním jménem a na vlastní účet prodej potravin v prodejním stánku. Žalovaná zatížila své rozhodnutí závažnou procesní vadou, neboť nedostatečně zjistila skutkový stav. Skutková zjištění budou vyžadovat zásadní doplnění, neboť bude třeba s ohledem na obranu žalobce doplnit

dokazování k otázce, zda byl žalobce skutečně provozovatelem potravinářského podniku (prodejního stánku). Žalobní bod je důvodný.

64. Soud upozorňuje, že důvodem zrušení napadeného rozhodnutí není skutečnost, že by bylo prokázáno, že žalobce přestupek, který je mu kladen za vinu, nespáchal, ale skutečnost, že správní orgány nevyvrátily žalobcovu argumentaci a neprokázaly, že to byl právě on, kdo naplnil všechny znaky skutkové podstaty přestupku. Není totiž vyloučena varianta, že na místě zjištěné osoby (povinná osoba a D. R.) zneužily žalobcova výpisu ze živnostenského rejstříku, k němuž se nezjištěným způsobem dostaly, aby odpovědnost přenesly na žalobce. Skutečnost, že tato varianta je méně pravděpodobná, však k rozhodnutí o žalobcově vině za přestupek nestačí.
65. Soud doplňuje, že uvedení objednatele nebo odběratele masných výrobků na faktuře neprokazuje, kdo je provozovatelem prodejního stánku. V projednávané věci navíc na faktuře č. 7407 není žádná osoba označena jako odběratel či objednatel. Sama o sobě proto nemohla mít vliv na posouzení sporné otázky.
66. Pokud žalobce tvrdí, že stánek nebyl označen jako provozovna žalobce, soud uvádí, že řádné označení prodejního stánku není skutečností, kterou by byl správní orgán I. stupně povinen v rámci tohoto řízení zjišťovat. Z toho, že stánek byl označen pouze výpisem z živnostenského rejstříku na jméno žalobce s opraveným údajem o sídle a bydlišti, nelze dovozovat, že je vyloučeno, aby se jednalo o stánek žalobce.

#### **Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení**

67. Soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí zrušil, neboť skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Soud vrátil věc žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je žalovaná vázána (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
68. V dalším řízení se žalovaná pokusí shromáždit další důkazy, které by prokazovaly vinu žalobce. Nebude-li prokázáno, že žalobce naplnil všechny znaky skutkové podstaty přestupku, resp. že mu lze přičíst jednání, v němž bylo spatřováno naplnění skutkové podstaty, rozhodne žalovaná ve prospěch žalobce (*in dubio pro reo*), zruší prvostupňové rozhodnutí a řízení zastaví.
69. Soud jako důkaz neprovedl žalobcem navržený obsah správního spisu, neboť správní spis, který měl soud k dispozici a z něhož vycházel, není předmětem dokazování (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud neprovedl jako důkaz protokol o kontrole ze dne 2. 6. 2021, č. j. SVS/2021/069744-A, vyhotovený Městskou veterinární správou v Praze, který žalovaná předložila jako přílohu vyjádření k žalobě, neboť byl součástí správního spisu. Rozhodnutí ze dne 21. 4. 2022, č. j. SVS/2022/051473-G, které se dle tvrzení žalované týká jiného přestupku žalobce, soud jako důkaz neprovedl, neboť bylo vydáno až po vydání napadeného rozhodnutí a nemohlo mít vliv na výše uvedený závěr soudu.
70. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalobce měl ve věci úspěch, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení zahrnují zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem, které tvoří odměna za zastoupení a náhrada hotových výdajů. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách



advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Náklady řízení zahrnují zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem, které tvoří odměna za zastoupení a náhrada hotových výdajů. Výše odměny advokáta činí 9 300 Kč za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení, sepsání žaloby a repliky) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu. K tomu dále přistupuje náhrada hotových výdajů zástupce v paušální výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 900 Kč. Jelikož dřívější zástupce žalobce advokát Mgr. Kamil Fotr, který uskutečnil první dva úkony právní služby před změnou zastoupení, byl v době jejich provedení plátcem daně z přidané hodnoty, patří k nákladům řízení též částka odpovídající sazbě daně z přidané hodnoty ve výši 21 % z částky 6 800 Kč, tedy ve výši 1 428 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Stávající zástupce žalobce není plátcem DPH. Náhrada nákladů řízení v celkové výši 14 628 Kč je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám současného zástupce žalobce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

### Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 20. října 2022

**Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.**  
předseda senátu