



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobce: **K. J.**, IČO: X  
sídlem X

zastoupen advokátem JUDr. Petrem Janem Bakešem  
sídlem Vrutická 242, Velký Borek

proti

žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**  
sídlem Slezská 100/7, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 11. 2020, č. j. SVS/2020/127664-G,

**takto:**

- I. **Rozhodnutí žalované ze dne 13. 11. 2020, č. j. SVS/2020/127664-G, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 15 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Petra Jana Bakeše, advokáta.**

**Odůvodnění:**

*Vymezení věci a podání účastníků*

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.“) domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 13. 11. 2020, č. j. SVS/2020/127664-G (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 12/2020 Sb. (dále jen „správní řád“) zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. N.

rozhodnutí Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Středočeský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 9. 10. 2020, č. j. SVS/2020/116847-S (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Správní orgán I. stupně tímto rozhodnutím uložil žalobci pokutu ve výši 15 000 Kč za přestupek podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 180/2020 Sb. (dále jen „zákon o potravinách“), kterého se žalobce měl dopustit tím, že dne 13. 12. 2019 v prodejním stánku označeném „ORIGINÁLNÍ MAĎARSKÉ ČABAJKY A UZENINY“ umístěném na vánočních trzích na K. n. v K. v rozporu s § 3 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách uváděl na trh potraviny živočišného původu: Uzený oštěpok (32 kusů), Pařenice solená, kořeněná, uzená (15 kusů), Maďarská a Gazdovská slanina (75 kusů po 1 kg), Podunajská klobása (8 kusů), Pitvarošská klobása (91 kusů), Pekelná pálivá saláma (15 kusů), Mangalica klobása (4 kusy), Chilli klobása Bognár (70 kusů), Dolnozemska klobása (100 kusů), Bognár lahůdková a pálivá klobása (33 kusů), Tarjanská klobása lahůdková (18 kusů) a Uzená slanina Mangalice (28 kusů po 0,5 – 2 kg), které byly volně uloženy na prodejních stolech bez jakékoliv ochrany před kontaminací, tedy nebyly skladovány v prostorech a za podmínek tak, aby v prakticky dosažitelné míře nedocházelo k riziku kontaminace potravin.

2. Žalobce namítá, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav. Opakovaně totiž upozorňoval na to, že došlo k omylu v osobě adresáta rozhodnutí, neboť žalobce se žádného protiprávního jednání nedopustil. Ve správním řízení popíral, že by aktivně podnikal, a není ani pravda, že by provozoval stánkový prodej potravin prostřednictvím jiných osob. Dále namítal, že z protokolu o kontrole není zřejmé, že by povinná osoba neměla žádných námitek, neboť jí nebyl protokol předložen ani ke kontrole a podpisu. Kontrolní orgán nezajistil faktury ani dodací listy, ze kterých by bylo zřejmé, že je jejich příjemcem žalobce. Žalované je navíc z její úřední činnosti známo, že je žalobce opakovaně podrobován kontrole a opakovaně je povinnými osobami prezentován pozměněný výpis z živnostenského rejstříku, do jehož obsahu bylo zasaženo. Žalované je také známo, že stánek nebyl předepsaným způsobem označen. Žalovaná tak měla mít rozumné pochybnosti o tom, kdo je provozovatelem stánku, přesto neučinila nic, aby zjistila pravý stav věci, ačkoliv se zdá být výsledek povinných osob i obviněného vhodným prostředkem k objasnění minulých dějů. V projednávaném případě zcela absentují objektivní důkazy, které by dávaly do spojitosti žalobce a povinnou osobu, proto nemohl být protokol o kontrole jediným důkazem v řízení. Okolnost, že žalobce proti kontrolnímu protokolu nepodal námitky je dána tím, že je žalobce seniorního věku a v této problematice se neorientuje. Právní pomoc vyhledal až poté, co byl vydán příkaz. Ačkoliv je odůvodnění napadeného rozhodnutí obsáhlé, nelze z něho zjistit důvody, proč nebyl zjištěn náležitý skutkový stav a jaké konkrétní důvody vedly žalovanou k tomu, že považuje obranu žalobce za účelovou. Dále žalobce namítá, že bylo zasaženo jeho legitimní očekávání, že bude postupováno zákonem předvídaným způsobem a bude potrestán skutečný pachatel. Žalobce nemá povinnost vystupovat v přestupkovém řízení aktivně, je povinností žalované, aby řádně zjistila skutkový stav a prokázala jeho vinu.
3. Žalovaná ve vyjádření k žalobě navrhla její zamítnutí. Uvádí, že žalobce vznáší obdobné námitky, které uvedl již v odvolání a které dle jejího názoru byly řádně vypořádány. Žalovaná má za to, že skutkový děj zachycený v protokolu o kontrole společně s dalšími skutečnostmi nesporně prokazují, že provozovatelem, a tedy osobou odpovědnou za spáchání přestupku je žalobce. Podkladem pro určení osoby pachatele přestupku je výsledek šetření na místě kontroly, které provedly úřední osoby správního orgánu I.

stupně. Žalovaná zdůraznila, že žalobce neuplatnil proti protokolu o kontrole námitky, ačkoliv mu byl protokol o kontrole řádně doručen. Protokol o kontrole nenapadený námitkami má bezesporu důkazní význam ve smyslu objektivního podkladu pro rozhodnutí, přičemž podle § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 285/2018 Sb. (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) může být i jediným podkladem pro vydání rozhodnutí. Výslech povinné osoby nebylo třeba provádět, protože vše podstatné bylo zachyceno v protokole o kontrole. Žalovaná upozornila na to, že není pravdivé tvrzení žalobce, že nebyl podnikatelem v oblasti prodeje potravin. V době spáchání přestupku byl držitelem živnostenského oprávnění pro činnost: velkoobchod – maloobchod a hostinská činnost. Žalobce se zároveň nijak nesnažil zabránit zneužívání jeho podnikatelského oprávnění, a to ani poté, co se dozvěděl, co je mu kladeno za vinu. Dále žalovaná poukázala na to, že je jí z úřední činnosti známo, že žalobce se svou činností pokračuje stejným způsobem, přičemž odkázala na protokol o kontrole ze dne 16. 10. 2020, č. j. SVS/2020/107876-S, z kontroly proběhlé dne 18. 9. 2020, v němž byl žalobce rovněž označen jako odpovědná osoba, přičemž podle příjmení povinné osoby šlo nepochybně o rodinného příslušníka žalobce. Žalovaná pak uzavřela, že správní orgány neuvěřily tvrzením žalobce, přesto se jimi zabývaly a přezkoumatelným způsobem je vypořádaly. Nad rámec podkladů, z nichž žalovaná vycházela ve správním řízení, předložila žalovaná soudu sdělení provozovatele vánočních trhů (e-mail ze dne 13. 1. 2021), podle něhož měl být žalobce na trzích přítomen po celou dobu jejich konání od 10. do 14. 12. 2019, a jím předložený seznam prodejců, na němž je uvedeno jméno žalobce jako prodejce sýrů a slovenských a maďarských specialit.

4. Žalobce v replice k vyjádření žalované opět zpochybnil závěry žalované o tom, že by byl pachatelem přestupku, z něhož byl uznán vinným. Podle žalobce bylo úlohou správního orgánu I. stupně a žalované vyvrátit tvrzení žalobce o tom, že se správní orgány mýlí v osobě žalobce, coby adresátovi rozhodnutí i kontrolního zjištění.

*Obsah správního spisu*

5. Z protokolu o kontrole vyhotoveného dne 2. 1. 2020, č. j. SVS/2020/000353-S, vyplývá, že dne 13. 12. 2019 se konala kontrolní prohlídka prodejního stánku na vánočních trzích konaných ve dnech od 10. do 14. 12. 2019 na K. n. v K.ě, přičemž jako kontrolovaná osoba byl v protokolu označen žalobce. Jako kontrolovaný subjekt se kontroly účastnil pan D. R. (dále jen „povinná osoba“) jakožto obsluha prodejního stánku. Dle kontrolního zjištění předložila povinná osoba ke kontrole výpis z živnostenského rejstříku na jméno žalobce, zdravotní průkaz a celkem 5 dodacích listů. Předmětem kontroly byly masné a mléčné výrobky, přičemž bylo zjištěno, že masné výrobky byly k prodeji nabízeny nebalené a tedy nechráněné před kontaminací. Mléčné výrobky byly nabízeny převážně balené a v malém množství i nebalené (vybalené z obalu). Protokol o kontrole obsahuje přesnou specifikaci prodávaných nebalených a nechráněných výrobků, jak jejich označením, tak i uvedením prodávaného množství. Kontrola byla ukončena dne 13. 12. 2019 ve 14:55 hod. Při kontrole bylo pořízeno celkem 8 fotografií, které tvoří přílohu kontrolního protokolu. Protokol podepsaly obě kontrolující osoby. Podpis kontrolované osoby ani povinné osoby není k protokolu připojen (protokol byl vyhotoven až s odstupem několika týdnů po ukončení kontroly).
6. Z doručanky vyplývá, že protokol o kontrole byl žalobci doručen dne 15. 1. 2020.
7. Příkazem správního orgánu I. stupně ze dne 19. 6. 2020, č. j. SVS/2020/071832-S, doručeným žalobci dne 25. 6. 2020 byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách, kterého se dopustil tím, že dne 13. 12. 2019 v prodejním stánku označeném „ORIGINÁLNÍ MAĎARSKÉ ČABAJKY A UZENINY“ umístěném na vánočních trzích na K. n. v K. uváděl na trh potraviny živočišného původu, které byly volně uloženy na prodejních stolech bez jakékoliv ochrany před kontaminací. Nebyly tak skladovány v prostorách a za podmínek tak, aby v prakticky dosažitelné míře nedocházelo k riziku kontaminace potravin. Za uvedený přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 15 000 Kč.
8. Proti příkazu podal žalobce prostřednictvím zmocněnce neodůvodněný odpor.
9. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 4. 8. 2020, č. j. SVS/2020/089614-S, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách skutkem popsaným totožně, jak je citováno v úvodu rozsudku. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 15 000 Kč.
10. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 4. 8. 2020 podal žalobce odvolání, ve kterém vytýkal nedostatky výrokové části rozhodnutí (nedostatečné označení místa spáchání přestupku), nesprávné označení žalobce (obviněného), dále nepřezkoumatelnost rozhodnutí a nedostatek poučení o tom, že může žádat nařízení ústního jednání. Žalobce také zpochybnil, že by byl osobou odpovědnou za přestupek. Konkrétně uvedl, že *„mu není nic známo o tom, že by se dostal do interakce s orgány pověřenými dohledem nad prodejem potravin a tabákových výrobků. V uvedeném dni se žádné prodejní akce neúčastnil, nebo si to nepamatuje, a tedy mu není vůbec zřejmé, z jakého konkrétního důvodu čelí trestnímu obvinění. Podle názoru žalobce došlo k záměně jiné osoby s jeho osobou, neboť všichni jeho mužští příbuzní nosící jméno K. a příjmení J., podnikají v oblasti obchodu a služeb.“*
11. Rozhodnutím ze dne 11. 9. 2020, č. j. SVS/2020/102525-G, žalovaná rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 4. 8. 2020 zrušila a věc mu vrátila k novému projednání.

V odůvodnění uvedla jako důvod zrušení nedostatky v poučení o procesních právech žalobce.

12. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce opět uznán vinným ze spáchání přestupku popsaneho výše a byla mu uložena pokuta ve výši 15 000 Kč a povinnost k náhradě paušálních nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Správní orgán I. stupně zrekapituloval skutkový stav vyplývající z protokolu o kontrole, který byl podkladem pro vydání rozhodnutí, a dále se zabýval i námitkami, které žalobce uplatnil v odvolání proti prvnímu prvostupňovému rozhodnutí. Uvedl, že kontrolní zjištění je zachyceno v protokolu o kontrole ze dne 2. 1. 2020, přičemž žalobce proti kontrolním zjištěním neuplatnil námitky. Za neekonomické a nedůvodné označil správní orgán I. stupně provedení výsledku povinné osoby, neboť bylo z úřední činnosti zjištěno, komu (žalobci) patří stánek, u něhož byla konána kontrola. Nadto správní orgán I. stupně zmínil, že i při kontrole dne 18. 9. 2020 byl prodej prováděn ve stejném stánku se stejnou povinnou osobou.
13. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém opět namítl, že správní orgán I. stupně nesprávně zjistil skutkový stav a dopustil se omylu v osobě přestupce. Z důkazů, které má správní orgán I. stupně k dispozici je zřejmé, že stánek s označením „Originální Maďarské čabajky a uzeniny“ nebyl viditelně označen obchodní firmou, příp. jménem a příjmením a identifikačním číslem provozovatele. Není označena ani odpovědná osoba. Správní orgán I. stupně tak pochybil, když zcela rezignoval na zjišťování, jaký je profesní vztah povinné osoby k obviněnému. Žalobce uvedl, že nikdy v minulosti si nenechal pořídit výpis ze živnostenského rejstříku a nedal ho komukoliv k dispozici. Z prvostupňového rozhodnutí není vůbec zřejmé, jak správní orgán I. stupně zjistil, že je to obviněný, kdo byl kontrolován, ačkoliv stánek nebyl řádně označen. Nakonec poukázal na to, že procesní aktivita tíží správní orgány, nikoliv žalobce.
14. Napadeným rozhodnutím ze dne 13. 11. 2020 žalovaná odvolání žalobce zamítla a potvrdila prvostupňové rozhodnutí. V odůvodnění uvedla, že má na základě provedených podkladů za prokázané, že žalobce vytýkaným způsobem porušil povinnosti. Z protokolu o kontrole a z pořízené fotodokumentace plyne i to, že při nakládání s potravinami živočišného původu při stánkovém prodeji došlo ke zcela zjevným porušením správné hygienické a prodejní praxe. Dále se vyjádřila k námitkám žalobce s tím, že jeho tvrzení považuje za zcela účelová a vedená toliko snahou vyhnout se potrestání za spáchaný přestupek. Žalovaná nemá o skutkové stránce žádné pochybnosti. Správnímu orgánu I. stupně nelze vytýkat, pokud výslovně neřešil označení stánku, neboť provozovatele zjevně určil jinak, a to prostřednictvím vyjádření přítomné povinné osoby a předložených údajů (výpis z živnostenského rejstříku). Žalovaná též poukázala na úvahu správního orgánu I. stupně, který odkázal i na další kontrolu žalobce ze dne 18. 9. 2020, při níž bylo provozování činnosti žalobcem opět potvrzeno. Pro posouzení věci není podstatné, zda se správní orgán I. stupně zabýval tím, jestli je nebo není výpis z živnostenského rejstříku veřejnou listinou. Dále 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. V daném řízení postačoval jako důkaz protokol o kontrole, který je řádným podkladem pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu. Žalovaná neshledala důvody pro provedení výsledku svědků nebo žalobce. Podle žalované okolnosti průběhu kontroly dne 13. 12. 2019, jakož i další kontroly dne 18. 9. 2020 svědčí o tom, že žalobce aktivně podniká a prostřednictvím povinných osob provozuje stánkový prodej. Protokol o kontrole splňuje požadované náležitosti a řádně

dokumentuje zjištěné skutečnosti, přičemž žalobce neuplatnil proti tomuto protokolu námitky a nerozporoval zjištěný skutkový stav. Dále žalovaná poukázala na to, že veterinární inspektoři jsou důvěryhodné osoby, o čemž svědčí i to, že jsou ve služebním poměru a musí plnit povinnosti podle § 77 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“). Podle žalované nepostačuje k rozporování protokolu o kontrole pouhé obecné tvrzení žalobce, že neprovozoval kontrolovaný stánek, ale byl to žalobce, kdo měl toto tvrzení věrohodně doložit. Žalovaná považovala tvrzení žalobce o tom, že neprovozoval prodejní stánek, za vyvrácená, a to s ohledem na souhlasná prohlášení povinných osob při kontrole dne 13. 12. 2019 a dne 18. 9. 2020 a rovněž i na záznamy z výpisu živnostenského rejstříku, ze kterého vyplývá, že je žalobce aktivním podnikatelským subjektem a byl jím i v době spáchání přestupku. Podle žalované pak není podstatné ani to, zda byl kontrolovaný stánek viditelně označen identifikačními údaji provozovatele, když všechny tyto údaje sdělila kontrolujícím povinná osoba. Neoznačení stánku není důvod, který by zprošťoval žalobce odpovědnosti za přestupky podle zákona o potravinách, a stejně tak není podstatné, zda byl nebo nebyl předložen živnostenský list, resp. úředně ověřený výpis živnostenského rejstříku. Žalovaná považovala skutkový stav zjištěný správním orgánem I. stupně za dostatečný.

#### *Splnění procesních podmínek*

15. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Ve věci samé rozhodl soud bez jednání, neboť postupoval dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.
16. Soud nenařizoval jednání ani za účelem provedení dokazování. Žalobcem navržené listinné důkazy soud neprovedl, neboť jsou součástí správního spisu, jehož obsahem se dokazování neprovádí. Žalovanou navržený důkaz (e-mail s přílohami od provozovatele trhů, které měly prokazovat, že prodejní stánek byl provozován žalobcem) je nadbytečný, neboť jde o listiny, které byly žalovanou pořízeny až po vydání napadeného rozhodnutí. Soud nemůže v souladu se zásadou subsidiarity provedením tohoto důkazu zcela nahrazovat důkazní aktivitu správních orgánů v přestupkovém řízení.

#### *Posouzení věci krajským soudem*

17. Žalobce v první řadě namítal, že z napadeného rozhodnutí nelze zjistit důvody, proč považovala žalovaná žalobcovu obranu za účelovou a proč neprovedla výsledky povinné osoby a žalobce. Žalobce tak namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů se bude jednat 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 jeho 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 rozhodnutí [§ 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).

18. Je třeba uvést, že žalobce formuloval tento žalobní bod velmi obecně, a proto bude dostatečné, pokud se i zdejší soud s touto námitkou vypořádá obecně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 1 Azs 28/2004-41).
19. Pokud jde o neprovedení výsledků povinné osoby a žalobce, je třeba uvést, že žalobce žádný z těchto důkazů v průběhu řízení o přestupku výslovně nenavrl. Nelze tedy žalované vytýkat, že se jimi v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezabývala. Pokud jde o hodnocení skutečností uváděných žalobcem na jeho obranu, napadené rozhodnutí zachycuje úvahy, jimiž se žalovaná řídila. V napadeném rozhodnutí jsou podrobně vyloženy skutečnosti zjištěné v rámci kontrolní prohlídky ze dne 13. 12. 2019. Žalovaná považovala za podstatné, že byl kontrolujícím osobám předložen výpis z živnostenského rejstříku, který znel na jméno žalobce. Žalobce pak podle žalované nepředložil žádná skutková tvrzení (podepřená konkrétními důkazy), kterými by zpochybnil, nebo vyvrátil skutečnost, že odpovídal za prodej výrobků v kontrolovaném stánku. S tím souviselo i odůvodnění, ve kterém žalovaná poukazovala právě na účelovost žalobcovy argumentace, kterou žalobce podle žalované uplatňoval jen v rámci snahy vyhnout se potrestání za spáchaný přestupek. Žalovaná v napadeném rozhodnutí vyvracela některá žalobcova tvrzení (o tom, že nepodniká nebo že nevěděl o kontrole, apod.) a zároveň poukazovala na to, že žalobcova tvrzení nejsou podložena jakýmkoliv důkazy, a naopak skutkový stav, tak jak byl zjištěn správními orgány, je podložen konkrétními zjištěními (potvrzenými následně i v rámci další úřední činnosti správního orgánu I. stupně). Soud má za to, že žalovaná přezkoumatelným způsobem odůvodnila zjištěný skutkový stav i argumenty, ve kterých označila žalobcova tvrzení za účelová. Správnost závěrů žalované je až předmětem meritorního posouzení věci.
20. Soud proto neshledal tento žalobní bod důvodným.
21. Klíčovou pro posouzení věci je otázka, zda žalovaná dostatečně zjistila skutkový stav věci a unesla důkazní břemeno k prokázání skutečnosti, že žalobce spáchal výše popsany přestupek jako provozovatel potravinářského podniku podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách.
22. Podle § 13 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (dále jen „kontrolní řád“) 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.
23. Podle § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.
24. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) k usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS, připojil tyto právní věty:
- „I. 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).*
- II. 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.“*

25. Rozšířený senát vycházel z toho, že se i na přestupkové řízení přiměřeně vztahují některé limity obsažené zejména v Listině základních práv a svobod (uveř. pod č. 2/1993 Sb.) a v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (uveř. pod č. 209/1992 Sb.) a že i pro správní trestání platí princip zákazu sebeobviňování či sebeusvědčování (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, č. 30, sv. 56 Sb. ÚS). Dále odkázal i na dřívější judikaturu, a to rozsudek NSS 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.
26. Byť byly shora citované závěry vysloveny za účinnosti dřívější právní úpravy (zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017), lze je bezesporu vztáhnout i na řízení podle zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť jsou stále 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 věta 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 žalovaný ostatně tyto principy nezpochybnil.
27. 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 2. 1. 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 vánočních trzích na K. n. v K. V protokolu se dále uvádí, že povinná osoba (prodejce) předložila výpis z živnostenského rejstříku na jméno žalobce, z čehož lze dovodit, že povinná osoba označila za provozovatele prodejního stánku právě žalobce.
28. Nelze popřít, že 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 navíc nemá povahu nevyvratitelného důkazu. Závazným podkladem pro rozhodnutí o přestupku se protokol o kontrole nestal ani v důsledku skutečnosti, že žalobce, ačkoliv mu byl protokol o kontrole řádně doručen dne 15. 1. 2020, i přes srozumitelně dané poučení nepodal proti kontrolním zjištěním námitky. Podání námitek proti kontrolním zjištěním zachyceným v protokolu o kontrole je totiž právem, nikoliv povinností kontrolovaného subjektu, přičemž s pasivitou kontrolovaného subjektu nejsou spojeny koncentrační účinky. Lze proto přisvědčit žalobci v tom, že zůstane-li kontrolovaný subjekt z jakéhokoliv důvodu v této fázi zjišťování skutkového stavu pasivní, nezbavuje ho tento postup práva uvádět nová skutková tvrzení či zpochybnit zjištěný skutkový stav později v průběhu přestupkového řízení.

29. To samé platí i o podání odporu proti příkazu správního orgánu I. stupně ze dne 19. 6. 2020, jímž byl žalobce poprvé shledán vinným ze spáchání přestupku. Právní předpisy totiž nevyžadují, aby byl odpor proti příkazu odůvodněn (§ 150 odst. 3 správního řádu), přičemž následek zrušení příkazu nastává ze zákona i v případě podání neodůvodněného odporu. V navazujícím správním řízení je pak povinností správních orgánů rozhodujících ve věci přestupku prokázat, že se přestupek stal a že jej spáchala obviněná osoba. V případě, že shromážděné podklady neprokazují *nade vší pochybnost*, že obviněná osoba naplnila svým jednáním všechny znaky skutkové podstaty přestupku, je třeba rozhodnout ve prospěch obviněného (*in dubio pro reo*).
30. V projednávané věci žalobce konstantně namítá, že došlo k omylu v osobě pachatele a že správní orgány neshromáždily dostatek důkazů prokazujících jeho vinu. V průběhu správního řízení i v podané žalobě uvádí, že se prodejní akce nezúčastnil (nebo si to nepamatuje), nevyvíjí podnikatelskou aktivitu a není mu známo, že by byl podroben jakékoliv kontrole. Dále poukázal mj. na skutečnosti, že prodejní stánek nebyl označen jeho údaji a že mu bylo protiprávní jednání přičteno jen proto, že se povinná osoba prokázala výpisem z živnostenského rejstříku s jeho údaji, přičemž sám žalobce si údajně takový výpis nikdy v minulosti nepořizoval. Přestože se tedy v jednotlivostech jeho argumentace v jednotlivých podáních liší, žalobce již od okamžiku podání odvolání proti prvnímu rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 4. 8. 2020, kterým byl shledán vinným ze spáchání přestupku, namítá, že se přestupkového jednání musela dopustit jiná blíže neoznačená osoba. Jinými slovy, podle žalobcových tvrzení jej označila povinná osoba při kontrole orgány státní veterinární správy žalobce za provozovatele prodejního stánku neoprávněně a nepravdivě.
31. Soud musí konstatovat, že skutková verze předestřená žalobcem není nemyslitelná či vyloučená. Skutečně si lze představit, že žalobce mohl být při provádění kontroly pracovníky státní veterinární správy označen za provozovatele prodejního stánku (odpovědnou osobu) neoprávněně a v rozporu se skutečností. Skutečný pachatel (nebo jeho pomocník) se mohl prokázat výpisem z živnostenského rejstříku s údaji žalobce ve snaze svěst vinu na někoho jiného a vyhnout se možnému potrestání. Byť se tato skutková verze prezentovaná žalobcem může jevit jako méně pravděpodobná, a to zejména s ohledem na obecnost a nekonkrétnost skutkových tvrzení uplatněných žalobcem, případně i změny v jeho tvrzeních, neznamená to, že by ji bylo možné *a priori* považovat za nevěrohodnou a vyloučenou. Je totiž třeba zohlednit i to, že žalobce, pokud by se skutečně přestupkového jednání nijak nezúčastnil, by jen stěží mohl identifikovat osobu skutečného pachatele, uvést konkrétní tvrzení ohledně skutkového děje či navrhnout důkazy k prokázání takových tvrzení. Důkaz opaku, tedy že přestupek spáchala jiná osoba, by tak mohl předložit pravděpodobně jen s velkými obtížemi. Ostatně obviněný z přestupku, jak plyne ze shora citované judikatury, ani 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 svých tvrzení. Naopak bylo povinností správních orgánů, aby za situace, kdy žalobce tvrdil skutkovou verzi zakládající dle názoru soudu *rozumnou pochybnost* (*ne zcela nepravděpodobnou možnost*), že se deliktního jednání dopustil někdo jiný než žalobce, vyvrátily žalobcem uvedená (byť strohá) tvrzení a prokázaly *nade vší pochybnost*, že to byl právě žalobce, kdo prodejní stánek na svůj účet a odpovědnost provozoval, a naplnil tak skutkovou podstatu přestupku.

32. V této souvislosti lze též odkázat např. na náleží Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2007, sp. zn. III. ÚS 299/06, č. 73, sv. 45 Sb. ÚS, 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. náleží [sp. zn. IV. ÚS 37/03](#), Sbírka náleží a usnesení Ústavního soudu (dále jen „Sb. n. u.“), svazek 33, náleží 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. náleží Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 1624/09, č. 43, sv. 56 Sb. ÚS, či ze dne 17. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 37/03, č. 81, sv. 33 Sb. ÚS). Ačkoliv jde o závěr vyslovený na půdorysu trestního řízení, bezpochyby se přiměřeně uplatní i v řízení o přestupku, které je vystavěno na obdobných zásadách jako řízení trestní.*
33. Uvedeným nárokům však správní orgány nedostály. Skutková zjištění o tom, kdo byl pachatelem přestupku, totiž opřely výhradně 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. Jak plyne z odůvodnění napadeného i prvostupňového rozhodnutí, správní orgány se soustředily primárně na hodnocení věrohodnosti a účelovosti žalobcových tvrzení, přičemž poukázaly např. na skutečnosti, že žalobce nepodal námitky proti kontrolním zjištěním zachyceným v protokolu o kontrole, že protokol obsahuje všechny předepsané náležitosti a o jeho obsahu nejsou pochybnosti, že kontrolu prováděly důvěryhodné úřední osoby ve služebním poměru vázané zákonnými povinnostmi státního zaměstnance, že povinná osoba označila za provozovatele stánku žalobce, že žalobce nepřerušil ani neukončil provozování živnosti a neučinil kroky zamezující zneužívání jeho živnostenského oprávnění apod. Tato poměrně sofistikovaná argumentace sice může do jisté míry snižovat věrohodnost skutkové verze žalobce, nicméně uvedené skutečnosti samostatně ani v souhrnu nevyvrací žalobcovo tvrzení ani neprokazují závěr, že provozovatelem stánkového prodeje byl právě žalobce. Naznačují toliko, že tomu tak být mohlo a že žalobce mohl mít naplněny předpoklady ke spáchání přestupku.
34. Ani protokol o kontrole ze dne 16. 10. 2020 (z kontroly konané dne 18. 9. 2020), který je součástí správního spisu, nepředstavuje důkaz o tom, že se nyní projednávaného přestupku musel dopustit žalobce a nikdo jiný. Je pravdou, že i v tomto případě byl žalobce rovněž označen jako osoba provozující stánkový prodej se stejným sortimentem, přičemž jako doklad byl kontrolujícím osobám také předložen výpis z živnostenského rejstříku se žalobcovými údaji. To však ještě bez dalšího neprokazuje, že žalobce skutečně stánek provozoval na svůj účet a odpovědnost. I v tomto případě totiž mohlo dojít ke „zneužití“ údajů žalobce a jeho výpisu z obchodního rejstříku jinou osobou. Ostatně soudu je z vlastní úřední činnosti (řízení vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 55 A 37/2022) známo, že se žalobce brání proti rozhodnutí o vině za přestupek spáchaný při stánkovém prodeji dne 18. 9. 2020 obdobnou argumentací, tedy že stánkový prodej neprovozoval. Protokol ze dne 16. 10. 2020 tak prokazuje nanejvýš to, že stánkový prodej je stejným způsobem

provozován opakovaně a opakovaně při něm dochází i k porušování hygienických předpisů. Tuto skutečnost potvrzuje i zjištění, že v obou případech byla prodeji a kontrole přítomna stejná povinná osoba (D. R.). Pokud jde o skutečnost, že při kontrole konané dne 18. 9. 2020 byla přítomna i druhá povinná osoba, a to J. J., lze souhlasit s tím, že shoda příjmení této osoby se žalobcem silně naznačuje možnou vazbu stánkového prodeje na podnikání žalobce. Je totiž možné, že jde o žalobcova rodinného příslušníka, kterého žalobce mohl pověřit prodejem zboží ve stánku, nicméně tuto domněnku správní orgány nikterak nepotvrdily a ani neověřily, zda jde skutečně o příbuzné osoby. I kdyby tomu tak ale bylo, nepředstavoval by příbuzenský svazek mezi žalobcem a J. J. přímý důkaz o tom, že stánkový prodej provozoval žalobce na svůj účet a odpovědnost. Šlo by pouze o nepřímý důkaz, který by mohl prokazovat žalobcovu vinu jenom ve spojení s jinými nepřímými důkazy, jimiž by byl vytvořen řetězec důkazů vylučující jakoukoliv jinou možnost. Takový řetězec důkazů však není ve správním spise k projednávané věci zachycen.

35. Konečně lze ještě poznamenat, že žalovaná začala činit reálné kroky k získání doplňujících důkazů k prokázání totožnosti pachatele přestupku až v úplném závěru odvolacího řízení. Jak totiž plyne ze správního spisu, až dne 10. 11. 2020 byl požádán provozovatel vánočních trhů konaných v době od 10. do 14. 12. 2019 o sdělení údaje o provozovateli prodejního stánku. Aniž by však vyčkala na jeho odpověď, vydala žalovaná již dne 13. 11. 2020 napadené rozhodnutí. Sdělení provozovatele vánočních trhů doručené žalované dne 13. 1. 2021 a jeho přílohy tak již nebyly a ani nemohly být v řízení o přestupku použity jako důkazní prostředek.
36. 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. Žalobní bod je důvodný.
37. Soud jenom pro srozumitelnost zdůrazňuje, 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. Nadále totiž není vyloučena varianta, že na místě zjištěné osoby (povinná osoba a J. J.) nebo ten, kdo je najal, pouze zneužili žalobcova výpisu ze živnostenského rejstříku, k němuž se nezjištěným způsobem dostali, aby tak veškerou odpovědnost přenesli na žalobce. Bez zjištění a vyhodnocení dokladů, na základě nichž povinná osoba jednala jménem žalobce ať již vůči kontrolorům, nebo případně i provozovatelům prodejních akcí, nelze za stávajícího skutkového stavu vyloučit možnost, že došlo ke zneužití žalobcova jména bez jeho vědomí a odpovědnosti. Skutečnost, že tato varianta je méně (ne však mizivě) pravděpodobná, k rozhodnutí o žalobcově vině za přestupek nestačí.

*Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení*

38. Soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí zrušil, neboť skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve správním spise a 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 vázaná (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení se žalovaná pokusí shromáždit další důkazy, které by nade vše pochybnost prokazovaly vinu žalobce. V případě, že nebude prokázáno, že žalobce vlastním jednáním naplnil všechny znaky skutkové podstaty

přestupku, rozhodne žalovaná ve prospěch žalobce (*in dubio pro reo*), zruší prvostupňové rozhodnutí a řízení zastaví.

39. 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. Žalobci, který naopak byl ve věci plně úspěšný, náleží náhrada nákladů řízení. Důvodně vynaložené náklady řízení před soudem tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady související se zastoupením žalobce advokátem podle 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“). Mimosmluvní odměna advokáta činí 9 300 Kč za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení, seps návrhu a repliky) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d), k čemuž dále náleží tři režijní paušály po 300 Kč jako náhrada hotových výdajů zástupce podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu. Dřívější zástupce žalobce advokát Mgr. K. F., který shora uvedené úkony právní služby uskutečnil před změnou zastoupení, byl v době jejich provedení plátcem daně z přidané hodnoty, a proto žalobci náleží i náhrada této daně v sazbě 21 %, tj. 2 142 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náhrada nákladů řízení v celkové výši 15 342 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 o. s. ř. 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 12. října 2022

**Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.**  
předseda senátu