



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobců: a) K. Š., b) F. Š., c) F. Š., d) S. Š., všichni zastoupeni Mgr. Bc. Klárou Luhanovou, advokátkou se sídlem Šafaříkovy sady 2455/5, Plzeň, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 504/15, Brno, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2024, č. j. 17 A 119/2023-108,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 24. 1. 2019, č. j. SZPI/AV157-36/2018, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Praze, rozhodla podle § 1 odst. 6 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 140 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), že:

- žalobkyně a) je vinna tím, že
 - 1) dne 25. 10. 2017 porušila jako povinná osoba povinnost stanovenou v § 10 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), když kontrolujícím neposkytla potřebnou

- součinnost blíže specifikovaným jednáním, čímž se dopustila přestupku dle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu,
- 2) dne 2. 11. 2017 porušila jako povinná osoba povinnost stanovenou v § 10 odst. 3 kontrolního řádu, když kontrolujícím neposkytla potřebnou součinnost blíže specifikovaným jednáním, čímž se dopustila přestupku dle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu,
- za což jí byla za použití absorpční zásady dle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), a podle § 15 odst. 2 kontrolního řádu uložena úhrnná pokuta ve výši 40 000 Kč;
- žalobce b) je vinen tím, že dne 25. 10. 2017 porušil jako povinná osoba povinnost stanovenou v § 10 odst. 3 kontrolního řádu, když kontrolujícím neposkytl potřebnou součinnost blíže specifikovaným jednáním, čímž se dopustil přestupku dle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, za což mu byla dle § 15 odst. 2 kontrolního řádu uložena pokuta ve výši 10 000 Kč;
 - žalobce c) je vinen tím, že
 - 1) dne 25. 10. 2017 porušil jako povinná osoba povinnost stanovenou v § 10 odst. 3 kontrolního řádu, když kontrolujícím neposkytl potřebnou součinnost blíže specifikovaným jednáním, čímž se dopustil přestupku dle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu,
 - 2) dne 2. 11. 2017 porušil jako povinná osoba povinnost stanovenou v § 10 odst. 3 kontrolního řádu, když kontrolujícím neposkytl potřebnou součinnost blíže specifikovaným jednáním, čímž se dopustil přestupku dle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu,
 za což mu byla za použití absorpční zásady dle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a podle § 15 odst. 2 kontrolního řádu uložena úhrnná pokuta ve výši 40 000 Kč;
 - žalobkyně d) je vinna tím, že dne 25. 10. 2017 porušila jako povinná osoba povinnost stanovenou v § 10 odst. 3 kontrolního řádu, když kontrolujícím neposkytla potřebnou součinnost blíže specifikovaným jednáním, čímž se dopustila přestupku dle § 15 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu, za což jí byla podle § 15 odst. 2 kontrolního řádu uložena pokuta ve výši 20 000 Kč.

[2] Porušení povinnosti stanovené § 10 odst. 3 kontrolního řádu se měli žalobci dopustit tím, že neposkytli potřebnou součinnost při kontrole právnické osoby Kadetní škola Řádu rytířů Tennholmu z.s. v nebytovém prostoru (jednotce) na adrese X [jehož vlastníky jsou žalobkyně a) a žalobce b)]. Kromě pokut byla každému z žalobců uložena rovněž povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč. Žalovaná rozhodnutím ze dne 20. 5. 2019, č. j. SZPI/AV157-41/2018, zamítla odvolání všech žalobců a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

[3] Žalobci podali proti rozhodnutí o odvoláních k Městskému soudu v Praze žalobu, v níž tvrdili, že se žalovaná v rozhodnutí o odvolání nezabývala jejich odvolacími námitkami, pouze zkopírovala odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Podle žalobců nebyl skutkový stav zjištěn dostatečně, neboť závěry o vině jsou postaveny pouze na kontrolním protokolu ze dne 10. 5. 2018, č. P930-10329/18, a videozáznamu ze dne

pokračování

2. 11. 2017, který není zcela kvalitní. Podle žalobců může být kontrolní protokol jediným důkazem pouze v řízeních, kde je obviněným z přestupku kontrolovaná osoba, která měla možnost podat proti protokolu námitky. Žalovaná měla provést další důkazy (výsledky kontrolujících a žalobců). Žalobci rovněž napadali neúplnost protokolu v otázce vztahu k související kontrole celní správy, legitimitu kontroly a nedostatečné poučení ze strany kontrolujících. Všichni žalobci tvrdili, že nebyli povinnými osobami ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu a že správní orgány pochybily, když nezjišťovaly jejich majetkové poměry za účelem posouzení přiměřenosti sankcí.

[4] Městský soud podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), rozsudkem ze dne 29. 7. 2021, č. j. 1 A 42/2019-75, žalobu zamítl. Protože však o žalobě v rozporu s § 31 odst. 1 s. ř. s. rozhodl specializovaný samosoudce namísto specializovaného senátu, Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 9. 2023, č. j. 5 As 244/2021-44, pro tuto zmatečnostní vadu původní rozsudek městského soudu dle § 103 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 109 odst. 4 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Při následném jednání dne 22. 1. 2024 žalobkyně d) uvedla, že příslušníci celní správy podle ní nevěděli, kam vstupují a co chtějí kontrolovat. Kvůli zmatkům ohledně podkladů ke kontrole nebyli dále vpuštěni. Celní správa poté přivolala policii a následně inspektory správního orgánu I. stupně. Kontrole žalobci násilím nebránili, pouze tvrdili, že ke dveřím nemají klíče. Zabouchnuté dveře byly následně otevřeny. Žalobkyni a) bylo v průběhu kontroly špatně, musela ji odvézt záchranná služba. Podle žalobkyně d) pojistky občas vypadnou, neboť síť je přetížená. Musí pak přijet ostraža, která jističe nahodí (žalobci k nim nemají přístup). Žalobkyně d) zdůraznila, že součinnost poskytnuta byla a prostory byly zpřístupněny. Byly zapečetěny pouze dveře, ke kterým „opravdu přístup neměli“. Při druhém kontrolním vstupu chtěli kontrolující vidět i prostory, které již byly zkontrolovány při vstupu předchozím. S tím žalobci nesouhlasili a chtěli vidět podklad pro opakovanou kontrolu. Inspektoři nic nepředložili a místo opustili.

[6] Městský soud žalobu shora uvedeným rozsudkem ze dne 22. 1. 2024, č. j. 17 A 119/2023-108, opět zamítl. Námitku nepřezkoumatelnosti, vznesenou pouze v obecné rovině, městský soud vyhodnotil jako nedůvodnou. Konstatoval, že žalovaná se s odvolacími námitkami vypořádala a sdělila, proč je nepovažuje za důvodné. Ztotožnila se s právním názorem správního orgánu I. stupně, jeho závěry však doplnila o své úvahy.

[7] Dále městský soud upozornil, že na řízení o přestupku povinné osoby se nevztahuje § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky (ten se vztahuje pouze na řízení o přestupku, z něhož je obviněna přímo kontrolovaná osoba), řídí se tak obecnými pravidly stanovenými zákonem o odpovědnosti za přestupky a správním řádem. Judikatura Nejvyššího správního soudu však ani v takovém případě nevylučuje možnost, aby byl protokol o kontrole jediným důkazem spáchání přestupku. Městský soud citoval judikaturu, z níž dovodil, že povinnost k prokázání skutkového stavu nese ve všech směrech správní orgán. Pokud však obviněný tvrdí skutečnosti, které se jeví jako krajně nepravděpodobné, a nenabízí k nim žádný rozumný důkaz (a ani správní orgán není s to takový důkaz opatřit), lze dospět k závěru o nevěrohodnosti takových tvrzení.

[8] Podle městského soudu v projednávané věci kontrolní protokol zcela jednoznačně, dostatečně určitě a podrobně specifikoval jednání žalobců, v němž žalovaná spatřuje jejich

nesoučinnost. Tento popis odpovídal rovněž videozáznamu ze dne 2. 11. 2017. Městský soud upozornil, že žalobci popírali výzvy a poučení ze strany kontrolujících, avšak neuvedli žádné bližší vysvětlení ani svou verzi předmětných událostí. Ani na výzvu nepředložili žádné důkazy, přestože sami navrhovali k důkazu videozáznam žalobce c) ze dne 25. 10. 2017. K vypnutí pojistek, přičítanému napadeným rozhodnutím pouze žalobci c), městský soud uvedl, že až do podání první kasační stížnosti žalobce c) k této otázce žádné alternativní vysvětlení neuvedl. Samotné popření ke zpochybnění provedeného důkazu nestačí. Argumentaci přetížením sítě, uvedenou poprvé až v první kasační stížnosti žalobců, považoval městský soud za účelovou.

[9] Městský soud zdůraznil, že kontrolní protokol byl vyhotoven správním orgánem I. stupně. Jednání, za něž byli žalobci postiženi, proběhlo ve vztahu ke kontrole prováděné jeho inspektory, jež byla zahájena předložením pověření o kontrole povinným osobám dne 25. 10. 2017 v 11:25 hod. Z hlediska postihovaného jednání je tak podle městského soudu zcela irelevantní, že kontrola proběhla ve spolupráci s orgány celní správy. Vadou protokolu tak není ani to, že nepopisuje vztah mezi kontrolou správního orgánu I. stupně a celního úřadu, ani to, že nejsou popsány případné další úkony příslušníků celní správy po ukončení kontrolního vstupu ze strany inspektorů správního orgánu I. stupně. Nepodstatnou shledal městský soud i otázku, kdo přivolal na místo Policii ČR.

[10] Žalovaná podle městského soudu dostála zásadě materiální pravdy a prokázala stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalobci neuvedli, k prokázání jakých skutečností měl sloužit navržený důkaz výsledkem kontrolujících, proto městský soud považoval za dostatečné vypořádání tohoto důkazního návrhu žalovanou. Městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018-31 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), podle něhož správní orgán není povinen provést všechny důkazy navržené účastníkem řízení, a dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2023, č. j. 2 As 262/2022-36, podle něhož je protokol o kontrole veřejnou listinou, jeho obsah je tudíž třeba považovat za pravdivý, není-li prokázán opak. Městský soud uzavřel, že žalobci neunesli důkazní břemeno ohledně prokázání nesprávnosti kontrolního protokolu.

[11] Městský soud poznamenal, že kontrolující je povinen v souladu se zásadou materiální pravdy zjistit skutečný stav věci potřebný k dosažení účelu kontroly – není tedy omezen pouze na ty úkony, které předem specifikoval v písemné výzvě. Inspektoři dne 2. 11. 2017 odůvodnili své žádosti o zpřístupnění určitých prostor tím, že se tam mohou nacházet lihoviny. S ohledem na předmět kontroly nelze tyto požadavky považovat za šikanózní či nadbytečné. Městský soud v této souvislosti připomněl definici potravinářského podniku a působnost správního orgánu I. stupně. Ze správního spisu vyplývá, že ke kontrole došlo na podnět spotřebitele. Nabízení alkoholických nápojů v prostorách klubu bylo zjištěno rovněž z obsahu webových stránek (které jsou taktéž součástí spisu) a vyjádření K. F. Námitku ohledně nedostatku pravomoci kontrolního orgánu tedy městský soud vyhodnotil jako nedůvodnou.

[12] Z videozáznamu ze dne 2. 11. 2017 i z kontrolního protokolu podle městského soudu vyplývá, že žalobkyně a) a žalobce c) byli vyzváni k umožnění vstupu do prostor, kde se při prvním vstupu nalézal bar; byli poučeni o povinnosti poskytnout součinnost i následcích jejího nesplnění. Přesto odmítli kontrolující do prostor vpustit a vstupu bránili i svou přítomností přede dveřmi. Zpřístupnění odmítla i zástupkyně kontrolované osoby. Za

pokračování

nepřiměřený či šikanózní nepovažoval městský soud ani požadavek na zpřístupnění prostoru za dveřmi za obrazem, který přímo navazoval na zapečetěnou místnost. Podle plánu kontrolovaných prostor jde o část jednotky č. 1701/20, která je v soukromém vlastnictví žalobkyně a) a žalobce b). Na základě těchto informací se kontrolující mohli oprávněně domnívat, že žalobkyně a) a žalobce c) mohou dveře za obrazem otevřít. Žalobci a) a c) sdělili toliko to, že jim prostory nepatří, žádné jiné vysvětlení však neposkytli. Městský soud konstatoval, že byl dodržen i požadavek subsidiarity součinnosti povinných osob (vždy byl vznesen požadavek nejprve na zástupkyni kontrolované osoby). S odkazem na § 8 písm. f) kontrolního řádu městský soud upozornil, že kontrolující byli oprávněni vyžadovat i další potřebnou součinnost. Výzvy byly dostatečně konkrétní a adresné, povinné osoby byly poučeny. Kontrolní řád nestanoví povinnost podrobnějšího poučení, podle městského soudu by postačovalo i pouhé předložení služebních průkazů a pověření ke kontrole.

[13] K tvrzení žalobců, že nebyli povinnými osobami ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu, městský soud upozornil, že žalobci nikterak nerozporují odůvodnění správních orgánů. Ty poukázaly zejména na to, že se žalobci podíleli na chodu potravinářského podniku, manipulovali s nápoji, pohybovali se za barem a v zázemí a aktivně se účastnili kontroly (ani zástupkyně kontrolované osoby proti tomu nic nenamítala). Žalobkyně a) navíc prohlásila, že se jedná o prostory v jejím majetku, a žalobci a), c) a d) bránili kontrolujícím ve vstupu do prostor. Žalobci svou přítomnost v kontrolovaných prostorách nevysvětlili, pouze popřeli závěr o naplnění § 5 písm. 2 písm. a) kontrolního řádu.

[14] S odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS, městský soud konstatoval, že zásadní roli při zjišťování svých majetkových poměrů hraje přestupce, který je může nejlépe prokázat. Pokud je neuvede a nedoloží, může správní orgán vyjít jen z údajů, které vyplynuly ze správního řízení. Žalobci v projednávané věci tvrdili, že pokuty jsou zcela nepřiměřené, ke svým majetkovým poměrům však nic neuvedli ani nedoložili, a to ani ve správním řízení, ani v žalobě. Žalovaná v rozhodnutí o odvolání odůvodnila, proč nepovažuje pokuty za nepřiměřené. Toto odůvodnění žalobci opět nikterak nerozpороvali. Žalované proto nelze vytýkat, že majetkové poměry žalobců nezohlednila. Městský soud připomněl, že pokuty dosahovaly nanejvýš zhruba 1,5násobku průměrné měsíční mzdy.

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání

[15] Žalobci (stěžovatelé) napadli rozsudek městského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[16] Stěžovatelé předně uvádějí, že soud aplikoval správné normy a judikaturu, ale dospěl k nesprávným závěrům. Stěžovatelé se ztotožňují s městským soudem, že v případě přestupku povinné (nikoli kontrolované) osoby nemůže být protokol o kontrole jediným důkazem, z čehož vyvozují, že žalobou napadené rozhodnutí mělo být z tohoto důvodu zrušeno. Podle stěžovatelů ke zpochybnění kontrolního protokolu postačuje, že uvedli, že s ním nesouhlasí, poukázali na rozpory se skutečným stavem a na jeho obecnost. Městský soud podle nich opomněl, že podle jím zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018-30, je správní orgán povinen dát účastníkům prostor

k prokázání svých tvrzení. Stěžovatelé navrhovali výslech kontrolujících, tento návrh však byl bez dalšího zamítnut (jak správními orgány, tak městským soudem). Podle stěžovatelů je zřejmé, že kontrolující se měli vyjádřit k průběhu samotných kontrol, když stěžovatelé napadali kontrolní protokol jako jediný důkaz, z něhož správní orgány vycházely.

[17] Podle stěžovatelů kontrolní protokol neodpovídá skutečnosti, neboť popisuje události před příchodem inspektorů správního orgánu I. stupně. Byť městský soud konstatoval, že protokol není nadán presumpcí správnosti a nemůže být jediným důkazem, tuto funkci mu přiznal. Když jsou vzneseny pochybnosti a namítány rozpory, je povinností správního orgánu skutkový stav ověřit dalším dokazováním. Stěžovatel c) namítá, že pojistky nevypnul, přesto se v protokolu uvádí, že tak učinil. Na elektrickou síť si však připojili nabíječky inspektoři i kontrolující z celního úřadu (kteří připojili rovněž tiskárnu), mohlo tedy dojít k jejímu přetížení. Na jednání před soudem stěžovatelka d) popsala, že k vypnutí pojistek nedošlo a u pojistek ani nikdo z kontrolujících nebyl. S tím se městský soud nikterak nevypořádal. Domněnka správnosti kontrolního protokolu byla podle stěžovatelů tak zásadní vadou, že k ní mělo být přihlédnuto a měla představovat dostatečný důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

[18] Podle stěžovatelů je z videozáznamu ze dne 2. 11. 2017 zřejmé, že kontrolující jsou nespokojeni z toho důvodu, že v zapečetěných prostorách se nenacházely žádné „zájmové věci“. Stěžovatelé uvádějí, že prostory za obrazem nejsou jejich a nemohou přístup zajistit, přesto po nich byl přístup požadován. Podle stěžovatelů byli kontrolující limitováni zásadou legality a legitimacy, jakož i zásadou ochrany práv třetích osob, nemohli se tedy dožadovat opakovaného přístupu do prostor již dříve zkontrolovaných. Stěžovatelé zdůrazňují, že neuposlechnutí nezákonného požadavku správního orgánu nemůže být „trestné“. Stěžovatelé dále tvrdí, že požadavek na přístup do prostoru za barem byl neproveditelný, neboť se dveře zabouchly a oni u sebe klíče neměli, příp., že nebyli schopni výzvě vyhovět, neboť klíče měla zástupkyně kontrolované osoby, nikoli oni. Městský soud podle stěžovatelů nesprávně uzavřel, že jejich tvrzení je pouze účelové a dále se jím nezabýval. Pokud by však byl proveden výslech kontrolujících, jejich tvrzení by se ukázalo jako nepravdivé. Není zřejmé, jaké podrobnější vysvětlení stavu, než že jim prostory nepatří, měli stěžovatelé uvést. Žalovaná měla oprávnění si zjednat přístup sama, zcela úmyslně a šikanózně však k tomu vyzývala stěžovatele.

[19] Stěžovatelé dále namítají, že naplnění definice povinné osoby mělo být posouzeno pro každého z nich zvlášť. Touto skutečností se podle nich ani správní orgány, ani městský soud dostatečně nezabývaly. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že není rozhodné, že byli v prostorách přítomni. Nelze přičítat k tíži stěžovatelů, že se chtěli kontroly účastnit nebo že stěžovatelka a) prohlásila, že se jedná o prostory v jejím vlastnictví. Z toho nelze vyvozovat, že jsou povinnými osobami podle § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu. Městský soud opomněl námitky stěžovatelů proti kontrolnímu protokolu a vychází pouze z něj. Podle stěžovatelů povinné osoby nemusí kontrolu správnímu orgánu usnadňovat, když by samotná kontrola vedla k jejich obvinění z přestupkového jednání. Právo obviněné nebo podezřelé osoby odpírat součinnost je součástí zákazu sebeobviňování. Správní orgán měl jiné prostředky, jak se domoci požadovaného úkonu (příchod zámečníka), nelze proto sankcionovat stěžovatele za neusnadnění kontroly zaměřené proti nim a jejich osobám blízkým. Stěžovatelé připomínají, že správní orgán nebyl schopen jednoznačně identifikovat, kdo je kontrolovanou osobou.

pokračování

[20] Kontrolní protokol se podle stěžovatelů odchyluje od skutečnosti v otázkách popisu událostí před příchodem kontrolujících na místo, obsahuje zobecněné skutečnosti (není zřejmé, kdo přesně měl povinné osoby k něčemu vyzývat, není uveden předmět výzvy ani zda byly povinné osoby dostatečně poučeny, nejsou uvedeny reakce povinných osob). Nebylo zjišťováno, zda byli jednotliví stěžovatelé vůbec schopni výzvám vyhovět, chybí informace, kde byly umístěny pojistky. Právě z těchto důvodů stěžovatelé požadovali výsledk kontrolujících. Stěžovatelé zdůrazňují, že za správně zjištěný skutkový stav odpovídá správní orgán a oni nebyli povinni se vyvíňovat, přesto se o to snažili.

[21] Podle stěžovatelů je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť městský soud jim dal za pravdu v tom, že protokol o kontrole nemůže být jediným důkazním prostředkem, že správní orgány jsou vázány zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy a že neaktivita obviněného nemůže být přičítána k jeho tíži. Při aplikaci na projednávanou věc však soud postupoval zcela v rozporu s těmito pravidly. Stěžovatelé upozorňují, že zpochybňovali celý kontrolní protokol a jeho úplnost, a to od počátku řízení (v němž stálo v podstatě tvrzení správního orgánu proti tvrzení stěžovatelů). Průběh kontroly dne 25. 10. 2017 není možné jakkoli ověřit – stěžovatelé uvedli svou verzi, městský soud však nesprávně uzavřel, že tak neučinili. Stěžovatelka d) v rámci svého vyjádření uvedla řadu tvrzení, městský soud však její výpověď pouze shrnul a nevypořádal se s ní.

[22] Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že unesli důkazní břemeno a že byly porušeny zásady presumpce neviny a *in dubio pro reo*, když jim nebyl dán prostor prokazovat svá tvrzení a vyvinít se z daných přestupků. Důvodné pochybnosti o správnosti kontrolního protokolu městský soud přehlédl a rozhodl v neprospěch stěžovatelů. V bodech 33 a 34 rozsudku podle stěžovatelů chybí jakékoli vlastní zhodnocení soudu. Napadený rozsudek je tak stížen nepřezkoumatelností v důsledku nesrozumitelnosti i nedostatku důvodů.

[23] Vzhledem k uvedenému stěžovatelé navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[24] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůrazňuje, že protokol o kontrole beze sporu může být jediným důkazem o spáchání přestupku. Podle ní kontrolní protokol v projednávané věci detailně popisuje průběh kontroly, jsou v něm zachycena všechna poučení a výzvy a je doplněn videozáznamem z druhého kontrolního vstupu. Od protokolu nelze očekávat, že v něm bude celá kontrola zachycena slovo od slova. Stěžovatelé byli s jeho obsahem seznámeni, měli možnost nahlédnout do spisu a uplatnit své námitky. Mohli také předložit videozáznam pořízený stěžovatelem c). Nežádali o možnost ústního jednání, v případě navrhovaného výsledku kontrolujících neuvedli, co by jim mělo být prokázáno.

[25] Popis událostí předcházejících kontrole nepředstavuje podle žalované vadu kontrolního protokolu – stěžovatelé nejsou trestáni za nic, co by se stalo před zahájením kontroly správním orgánem I. stupně. Žalovaná nepovažuje za reálné přetížení elektrické sítě, neboť notebooky a přenosné tiskárny neodebírají velké množství elektrického proudu. Podezření kontrolujících, že prostřednictvím dveří za zrcadlem (obrazem) bylo manipulováno s lihovinami, které se mohly nacházet v zapečetěné místnosti, považuje žalovaná za přiměřené situaci. Žalovaná upozorňuje, že kontrolující je oprávněn vstupovat do všech prostor, které vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba nebo jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly. Není vyloučena ani opětovná kontrola již

zkontrolovaných prostor. Podle žalované stěžovatelé bránili v přístupu slovně i fyzicky, ve svých vysvětleních si protiřečí.

[26] Naplněním definice povinné osoby podle § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu se žalovaná dle svého přesvědčení zabývala dostatečně. Při zahájení kontroly skutečně nebylo jasné, zda kontroloři komunikují s kontrolovanou, nebo povinnou osobou, když se stěžovatelka a) sama prohlásila za zástupce kontrolované osoby. Stěžovatelé byli přítomni na místě kontroly [dne 25. 10. 2017 všichni, dne 2. 11. 2017 všichni kromě stěžovatele b)], přestože adresátem výzvy k součinnosti byl spolek Kadetní škola Řádu rytířů Tennholmu z.s. [pouze na vědomí byla výzva zaslána rovněž stěžovateli c), přesto se na místo dostavili i stěžovatelé c) a d)]. Z chování stěžovatelů i zástupkyně kontrolované osoby bylo zřejmé, že mezi stěžovateli a kontrolovanou osobou existoval vztah nezbytný k tomu, aby bylo možné stěžovatele označit za povinné osoby.

[27] Žalovaná považuje veškeré kasační námitky za nedůvodné a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[28] V replice na vyjádření žalované stěžovatelé opakují, že důkazní břemeno leželo zcela na správních orgánech, které byly povinny zjistit stav bez důvodných pochybností. Stěžovatelům proto nelze přičítat k tíži procesní neaktivitu a dovozovat z ní jakékoli skutečnosti. Protokol o kontrole není nadán presumpcí správnosti, jeho obsah je třeba posuzovat jako každý jiný důkaz. Správním orgánům bylo podle stěžovatelů zcela zřejmé, že stěžovatelé zpochybňují průběh kontroly. Stěžovatelé nebyli povinni specifikovat otázky či okruhy, na které se chtěli doptávat. Pokud protokol nespecifikoval, kdo koho k čemu vyzýval, ani stěžovatelé nemuseli uvádět, kdo k čemu má svědčit.

[29] Žalovaná podle stěžovatelů bagatelizuje nedostatky kontrolního protokolu, který již v úvodu obsahuje svědectví z doslechu. Rovněž domněnka o vypnutí pojistek se podle nich nezakládá na skutečnosti. Protokol neobsahuje popis událostí, které vedly k nutnosti ošetření stěžovatelky a), proto měla žalovaná vyslechnout jak obviněné, tak kontrolující. Správní orgán I. stupně měl možnost si zajistit potřebné podklady a vstupy, není přiměřené sankcionovat stěžovatele za nesplnění nepřiměřených výzev. Kontrolující podle stěžovatelů neuvedli žádný důvod, proč by měli znovu vstupovat do již kontrolovaných prostor. Stěžovatelé měli právo, aby jim bylo narušení jejich ústavního práva na nedotknutelnost daných prostor vysvětleno a aby proti němu protestovali. Opakují, že nebylo jejich povinností pomáhat kontrolujícím nad rámec zákona. Z toho, že kontrolující na svůj požadavek rezignovali a do prostor nevstupovali, stěžovatelé dovozují, že požadavek byl šikanózní. Klíče navíc měla povinná osoba, přes její odmítnutí tedy stěžovatelé nemohli vstup do prostor zajistit.

[30] Stěžovatelé uzavírají, že je zřejmé nezákonné posouzení právních otázek (protokol o kontrole jako důkaz, důsledky nečinnosti stěžovatelů, dostatečnost zjištění skutkového stavu, přiměřenost výzev k součinnosti), dále namítají logické rozpory (uvádění skutečností, které z důkazů nevyplývají), porušení zásad přestupkového řízení (zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností, volné hodnocení důkazů a presumpce neviny) a porušení zásady přiměřenosti (požadovaná součinnost nebyla opodstatněná).

pokračování

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[31] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnými osobami, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jsou zastoupeni advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[32] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele (stěžovatelů) o tom, jak měl krajský (městský) soud rozhodnout, resp. jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[33] Stěžovatelé spatřují nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku především v tom, že městský soud na jedné straně konstatoval, že se na projednávanou věc neaplikuje § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky, zároveň však vycházel pouze z protokolu o kontrole. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že kasační argumentace z valné většiny přebírá argumentaci z předchozí kasační stížnosti. V nyní napadeném rozsudku však městský soud tuto otázku řešil jinak než v rozsudku zrušeném; konstatoval, že § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky se na projednávanou věc nevztahuje, ovšem upozornil, že i tak lze protokol o kontrole použít jako jediný důkaz podle obecných pravidel dokazování dle zákona o odpovědnosti za přestupky a správního řádu. Odůvodnění napadeného rozsudku není nikterak vnitřně rozporné a kasační argumentace se s ním míjí, když uvádí, že „soud konstatoval, že je nesprávné se domnívat, že protokol je nadán presumpcí správnosti“. Městský soud naopak s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2023, č. j. 2 As 262/2022-36, upozornil, že protokol o kontrole je veřejnou listinou (bod 40 napadeného rozsudku). Proti tomuto závěru však stěžovatelé (kromě prostého konstatování opaku) nikterak neargumentují.

[34] Není také pravdou, že by městský soud přehlédl, že stěžovatelé od počátku řízení napadali celý protokol o kontrole. Ve svých vyjádřeních adresovaných správnímu orgánu I. stupně stěžovatelé vyjádřili své přesvědčení, že se jednání kladeného jim za vinu nedopustili; namítali nedostatečnou specifikaci skutků a jejich vzájemnou rozpornost; tvrdili, že nebyli povinnými osobami, že nemohli součinnost poskytnout a že kontrolní orgán měl cíle kontroly dosáhnout jinak. Rozporovali také požadavky uplatněné dne 2. 11. 2017 nad rámec písemné výzvy ze dne 27. 10. 2017. Proti kontrolnímu protokolu stěžovatelé a), b) a d) [nikoli však stěžovatel c)] namítali zejména to, že do jeho obsahu neměli jak zasáhnout (nebyli kontrolovanou osobou). Rozpory kontrolního protokolu se

skutečností spatřovali v zahrnutí událostí před zahájením kontroly, v nedostatečném popisu vztahu kontroly správního orgánu I. stupně a celního úřadu (včetně chování příslušníků celní správy), v neuvedení toho, kdo volal policii, v nedostatečné specifikaci předmětu kontroly a nedostatečně podrobném popisu zdravotních problémů stěžovatelky a). Žádný ze stěžovatelů však netvrdil, že by byl celý kontrolní protokol v rozporu se skutečností, v mnoha ohledech stěžovatelé jeho obsah implicitně potvrdili.

[35] Ani absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení nepředstavuje nezákonnost či nepřezkoumatelnost, pokud soud prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, a ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161). Implicitní vypořádání námitek akceptuje rovněž Ústavní soud (viz např. nálezný ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Právě tak postupoval i městský soud v projednávané věci, když zdůvodnil, z jakého důvodu považoval skutkový stav za řádně zjištěný správními orgány a proč se neztotožnil s žalobní argumentací. Nebylo jeho povinností jednotlivě se zabývat všemi dílčími argumenty, které předestřela stěžovatelka d) na ústním jednání (kdy již podle § 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s. nebylo možné žalobu rozšiřovat o další žalobní body).

[36] Podle stěžovatelů body 33 a 34 napadeného rozsudku neobsahují žádné vlastní hodnocení městského soudu. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud rovněž neztotožňuje. V bodě 33 městský soud vysvětluje, z jakých okolností dovedl dostatečnou důkazní hodnotu kontrolního protokolu („*zcela jednoznačně, dostatečně určitě a podrobně specifikuje jednání žalobců, za které byli následně postiženi, popisuje průběh kontroly, obsah jednotlivých výzev k poskytnutí součinnosti a komu byly určeny, a následnou reakci žalobců, ve které žalovaná spatřuje nesoučinnost*“), jakož i to, že část zabývajících se kontrolním vstupem dne 2. 11. 2017 odpovídá pořízenému videozáznamu. Tato argumentace jednoznačně představuje vlastní úvahu městského soudu stejně jako text dalšího odstavce. V něm městský soud rekapituluje některé ze skutečností, jež vyplývají z protokolu, a odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2021, č. j. 6 As 227/2020-53, jehož závěry lze vztáhnout na projednávanou věc. Argumentace městského soudu plynule pokračuje dalšími body napadeného rozsudku. Nelze tedy vytrhnout z kontextu pouze krátkou část a na jejím základě konstatovat nepřezkoumatelnost.

[37] K otázce dokazování Nejvyšší správní soud v první řadě poznamenává, že stěžovatelé, žalovaná i městský soud nepřesně uvádějí, že správní orgány vycházely pouze z protokolu o kontrole. Tak tomu ale není, ve správním řízení byl na návrh stěžovatelů proveden důkaz podnětem spotřebitele, na jehož základě byla celá kontrola zahájena. Správní orgány tedy nevycházely pouze z protokolu o kontrole. Ani kdyby tak činily, nepředstavovalo by to bez dalšího vadu řízení – záleželo by na tom, zda na základě protokolu byl skutkový stav zjištěn bez důvodných pochybností.

[38] K tomu je třeba připomenout, že protokol o kontrole nebyl tvořen pouze vlastním textem, ale obsahoval i řadu příloh. Jednou z nich byl i videozáznam pořízený správním orgánem I. stupně při kontrolním vstupu dne 2. 11. 2017 (videozáznam tedy nepředstavoval samostatný důkaz, jak nepřesně uvádějí stěžovatelé, správní orgány i městský soud). Právě existence příloh protokolu o kontrole (zejména fotografií z obou kontrolních vstupů, výtisků webových stránek, vyjádření společenství vlastníků jednotek a plánu nebytového prostoru) doplňuje informace obsažené v textu protokolu (důvod zahájení kontroly,

pokračování

nabízení alkoholu spotřebitelům, vlastnictví nebytové jednotky, přítomnost alkoholu v kontrolovaném prostoru, prodlevy se zpřístupněním prostor zřejmé z času pořízení fotografií). Nešlo tedy o situaci „*tvrzení proti tvrzení*“, jak se snaží argumentovat stěžovatelé. Naopak, Nejvyšší správní soud se shoduje se správními orgány i městským soudem, že protokol spolu s přílohami obsahoval dostatečný popis průběhu kontroly, skutkový stav rozhodný pro posouzení odpovědnosti stěžovatelů za přestupky (které spočívaly v nedostatečné součinnosti při kontrole) tak byl zjištěn bez důvodných pochybností.

[39] Již před vznikem současného Nejvyššího správního soudu Vrchní soud v Praze judikoval, že kontrolní protokol představuje důkaz, ovšem nikoli nevyvratitelný. V průběhu správního řízení by však musely být předestřeny odlišné důkazy, které obsah protokolu vyvracejí nebo alespoň vážným způsobem zpochybňují (viz např. rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1993, č. j. 6 A 82/93-21, publ. pod č. SJS 112/1996, či ze dne 29. 12. 2000, č. j. 6 A 77/99-25, publ. Pod č. SJS 1068/2002). Ve stejném duchu pokračoval i Nejvyšší správní soud, jak vyplývá např. z rozsudku ze dne 21. 4. 2012, č. j. 6 As 227/2020-53. Z něj jednoznačně plyne, že protokol o kontrole je nutné považovat za jeden z klíčových důkazů a pro jeho zpochybnění je třeba přinejmenším předestřít věrohodnou skutkovou verzi reality, která by obsah protokolu vyvrátila.

[40] Městský soud podrobně popsal, z jakých důvodů považoval protokol o kontrole v nynější věci za dostatečný důkaz viny stěžovatelů. Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že správní orgán I. stupně se nespokojil pouze s obsahem protokolu, ale na návrh stěžovatelů založil do spisu a provedl jako důkaz podnět spotřebitele týkající se podávání závadného alkoholu v kontrolovaném prostoru. Pokusil se rovněž získat i další důkazní prostředek, a sice videozáznam z kontrolního vstupu dne 25. 10. 2017, který pořizoval stěžovatel c). Sami stěžovatelé tento videozáznam k důkazu navrhovali, ovšem ani na výzvu správního orgánu I. stupně jej nepředložili (a neučinili tak ani v průběhu odvolacího řízení, ani v průběhu řízení před správními soudy). Výsledky jich samotných stěžovatelé nikdy nenavrhli (pouze se zpětně ohradili proti tomu, že nebyly provedeny).

[41] V této souvislosti je vhodné upozornit, že vina stěžovatelů není dovozována z jejich nečinnosti (nepředložení videozáznamu, nedostatečná tvrzení či důkazní návrhy), ale ze skutkového stavu prokazaného zejména (ovšem nikoli pouze) kontrolním protokolem. Ten byl řádně proveden k důkazu, stěžovatelé s ním byli seznámeni a měli možnost popsat svou verzi událostí a navrhnout ke svým tvrzením důkazy. Své důkazní návrhy však uvedli toliko výčtem, bez specifikace toho, jaká tvrzení jimi zamýšlejí prokázat. V případě podnětu spotřebitele bylo zřejmé, že jej stěžovatelé navrhuji za účelem ověření důvodu kontroly, správní orgán tento důkaz řádně provedl. Taktéž v případě videozáznamu stěžovatele c) vyvinul správní orgán I. stupně snahu důkaznímu návrhu vyhovět a vyzval stěžovatele k jeho předložení. Návrh výsledku kontrolujících však stěžovatelé nepropojili s žádnou částí své argumentace (dokonce ani ti ze stěžovatelů, kteří ve svém vyjádření s některými částmi protokolu polemizovali). Správní orgán nepožadoval specifikaci jednotlivých otázek, ale alespoň základní přiřazení důkazního návrhu ke konkrétním skutkovým tvrzením.

[42] Lze rovněž podotknout, že velké množství námitek stěžovatelů a), b) a d) proti kontrolnímu protokolu směřuje proti částem, které neměly přímou souvislost s neposkytnutím součinnosti, jež je stěžovatelům kladeno za vinu, nejsou tedy pro projednávanou věc rozhodné [např. kdo konkrétně přivolal policii, k čemu došlo před

zahájením kontroly, jaký byl vztah kontroly správního orgánu I. stupně a celního úřadu, detaily zdravotních problémů stěžovatelky a)]. Prokazování těchto skutečností výsledkem kontrolujících by tak skutečně bylo nadbytečné, jak vyhodnotil správní orgán I. stupně.

[43] Přestože na nutnost specifikovat tvrzení, která mají být navrženým důkazem prokázána, byli stěžovatelé upozorněni již v prvostupňovém rozhodnutí (a všichni byli již ve správním řízení zastoupeni advokátkou), v odvolání výsledk kontrolujících opětovně nenavrhli (pouze namítali nesprávnost závěru správního orgánu I. stupně o nadbytečnosti výsledku). Neučinili tak dokonce ani v řízení před městským soudem – v žalobě navrhovali „*k důkazu*“ pouze spisový materiál obou správních orgánů (správním spisem se přitom dokazování neprovádí, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS). Až ve druhé kasační stížnosti stěžovatelé vysvětlují, že kontrolující „*by se měli vyjádřit k průběhu samotných kontrol, když stěžovatelé napadají Protokol o kontrole jakožto jediný důkaz, ze kterého bylo v přestupkovém řízení vycházeno*“. Jak však bylo vysvětleno výše, kontrolní protokol nebyl v řízení jediným důkazem, velkou část jeho textu a žádnou z jeho příloh stěžovatelé nijak nezpochybovali, smysl jejich důkazního návrhu tedy nebyl tak „*zřejmý*“, jak se snaží dovodit nyní.

[44] K otázce vypnutí pojistek Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatel c) (jemuž je toto jednání jako jedinému přičítáno) v průběhu správního řízení i před městským soudem pouze bez dalšího popíral, že by pojistky vypnul, nepředestřel však žádné plausibilní vysvětlení toho, proč k výpadku elektřiny došlo [přerušení dodávky elektřiny jako takové nikdo ze stěžovatelů nerozporoval, implicitně jej potvrdila i stěžovatelka d) při jednání před městským soudem]. Až v první kasační stížnosti stěžovatelé poprvé uvedli, že výpadek mohl být způsoben připojením spotřebičů ze strany kontrolujících a příslušníků celní správy. Z obsahu webových stránek „*Klubu Bunker*“ (www.swingersklub.eu), jejichž výtisk je přílohou kontrolního protokolu, však vyplývá, že v prostoru bývá běžně využíváno několik saun, vířivka a velkoplošné televizní obrazovky. Nelze tedy považovat za věrohodné vysvětlení, že připojení několika notebooků a přenosné tiskárny mohlo vést k výpadku, příp. že stěžovatelé k pojistkám neměli přístup.

[45] Vypnutí pojistek bylo zároveň pouze jedinou dílčí okolností, která vypovídala o úmyslném ztěžování průběhu kontroly. Ostatní z těchto jednání (křik, vysypávání věcí ze zásuvek, nadávky, posměšky, pouštění hlasité hudby) stěžovatel c) pouze stručně popřel, aniž by popsal svou verzi průběhu kontroly. To v rámci správního řízení neučinil žádný ze stěžovatelů, až při jednání před městským soudem dne 22. 1. 2024 stěžovatelka d) poprvé popsala kontrolní vstupy vlastními slovy, nenavrhla však ke svým tvrzením žádné důkazy.

[46] Otázku, které osoby jsou povinny poskytnout kontrolujícímu součinnost, řešila již judikatura k zákonu č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“). Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 24. 8. 2016, č. j. 11 A 39/2015-32, uvedl: „*Zpravidla se přitom bude jednat o zaměstnance nebo člena kontrolované osoby (avšak ani to není podmínkou). V žádném případě však nemusí jít pouze o pověřenou osobu k zastupování při kontrole ani o žádného z vedoucích pracovníků kontrolované osoby. Pořádková pokuta může být nepochybně uložena i vrátnému, který nepustí kontrolní pracovníky do objektů či na pozemky kontrolované osoby a znemožní tak vstup kontrolním pracovníkům [§ 11 písm. a) zákona o státní kontrole], nebo účetní, která nevydá příslušné účetní doklady [§ 11 písm. b) zákona o státní kontrole], či jakékoli jiné osobě (ať už zaměstnanci, či nikoli), která neposkytne pravdivé a úplné informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech*

pokračování

[§ 11 písm. d) zákona o státní kontrole].“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2017, č. j. 6 As 230/2016-48, úvahy městského soudu potvrdil: „*Smyslem citovaného ustanovení je umožnit kontrolním orgánům ukládat pořádkové pokuty komukoli (jakékoli fyzické osobě), která způsobila nesplnění povinnosti součinnosti – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 80/2013-49 ze dne 30. 9. 2013. V tomto směru tedy městský soud správně rozvedl, že je možné ukládat pořádkovou pokutu velice široké množině subjektů.*“

[47] V kontrolním řádu je množina osob, které jsou povinny poskytnout při kontrole součinnost, přímo definována, a to v § 5 odst. 2 písm. a), podle něhož „*[k]ontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebrala, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly*“. Tato legální definice rozšířila dříve aplikované závěry judikatury tak, že se týkají nejen osob, které se nějak podílejí na činnosti kontrolované osoby, ale rovněž osob dodavatelů, odběratelů a dokonce zákazníků. To potvrzuje např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2019, č. j. 10 A 182/2015-62, podle něhož kontrolující mohl jednat i s osobou, která byla v obchodním vztahu s kontrolovanou osobou, zastihl-li ji v kontrolované provozovně.

[48] Městský soud vysvětlil, z jakých důvodů považuje hodnocení naplnění § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu za správné, zároveň doplnil i další okolnosti vyplývající ze spisu, z nichž bylo možné dovodit vztah stěžovatelů k probíhající kontrole. Nejvyšší správní soud v této souvislosti doplňuje, že je pouze na správním orgánu, jakým způsobem strukturuje svou argumentaci. Nelze požadovat po žalované, aby pro každého stěžovatele zvlášť opakovala, k čemu jej kontrolující vyzývali, jak jej poučili a v čem naplnil znaky povinné osoby. Byli to ostatně sami stěžovatelé, kdo navrhoval spojení řízení původně zahájených samostatně do jednoho. Stěžovatelé zároveň ani netvrdí, že by mezi nimi byly v otázce naplnění definice povinné osoby ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu jakékoli rozdíly, zákonnou definici podle nich nenaplní žádné z nich.

[49] Nejvyšší správní soud v souladu s výše citovanou judikaturou upozorňuje, že k naplnění definice povinné osoby podle § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu postačovaly již obecné znaky existující u všech stěžovatelů (přítomnost v prostoru využívaném kontrolovanou osobou, pohyb za barem a v zázemí, manipulace s nápoji, jednání s kontrolujícími nerozporované zástupkyní kontrolované osoby). V případě stěžovatelů a) a b) vyplývalo to, že byli povinnými osobami, rovněž z jejich vlastnictví nebytové jednotky, kterou kontrolovaná osoba užívala (existoval tedy pravděpodobně nějaký vztah, na jehož základě k užívání docházelo), stěžovatel c) pak v průběhu kontroly tvrdil, že má (tentýž) prostor pronajatý a jsou v něm jeho osobní věci, čímž taktéž deklaroval vztah k předmětu kontroly. V kasační stížnosti (v části, kde obhajují nedostatek součinnosti zákazem sebeobviňování) stěžovatelé dokonce uvádějí, že kontrolovaná osoba pro ně byla „*osobou blízkou*“.

[50] Smyslem kontroly nebylo za cokoli postihnout kohokoli ze stěžovatelů, ale prověřit podnět spotřebitele týkající se podávání závadného alkoholu v „*Klubu Bunkr*“. Jednání stěžovatelů bylo podstatným faktorem, který přispíval k nesrovnalostem ohledně toho, kdo je kontrolovanou osobou. Pokud by stěžovatelé aktivně nejednali s kontrolujícími a místo opustili (což by se dalo očekávat, kdyby neměli s činností kontrolované osoby vůbec nic

společného, jak tvrdí), příp. vůbec nepřišli na místo v čase, kdy byl předem naplánován druhý kontrolní vstup, nevystavili by se žádnému riziku pořádkové pokuty či jakéhokoli jiného postihu v souvislosti s kontrolou – nejpozději z žádosti o poskytnutí součinnosti ze dne 27. 10. 2017 muselo být minimálně stěžovatele a) zřejmé, že kontrolovanou osobou je Kadetní škola Řádu rytířů Tennholmu z.s. I přesto se však stěžovatelé a), c) a d) dostavili v čase kontroly na místo a jednali s kontrolujícími ve shodě se zástupkyní kontrolované osoby. Stěžovatelé ve správním ani soudním řízení vůbec nevysvětlili, z jakého důvodu se pohybovali v uzavřených prostorách soukromého klubu spolku a jednali s kontrolujícími, pokud se nikterak nepodíleli na činnosti spolku, nebyli jeho členy ani nevyužívali žádné jeho služby.

[51] Stěžovatelé rozporují rovněž legitimitu kontroly jako takové a zejména požadavku na opakovaný vstup do prostoru již dříve zkontrolovaného. Problematikou legitimacy výzvy orgánu veřejné moci se zabýval Ústavní soud např. v usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97, publ. pod č. U 1/10 SbNU 335, kde upozornil, že „občané jsou povinni se podrobit výkonu pravomoci veřejného činitele bez ohledu na vlastní soukromý názor. Jsou-li přesvědčeni, že tímto jednáním bylo porušeno jejich právo či jim byla způsobena škoda, mohou se proti takovému postupu veřejného činitele bránit jiným zákonným způsobem. Ústava ČR, Listina základních práv a svobod ani žádná jiná právní norma nepřipouští, aby jednotliví občané nejprve hodnotili zákonnost postupu veřejných činitelů a teprve na základě toho jejich pokynů uposlechli nebo neuposlechli.“ Výjimku z tohoto obecného pravidla představuje pouze situace, kdy je na první pohled zřejmé, že orgán veřejné moci jedná *ultra vires* (tedy mimo své kompetence). Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, totiž „nelze aprobovat a tolerovat výkon veřejné moci, která je prostým uplatněním formálně předvídaného oprávnění orgánu veřejné moci bez toho, že by byl výsledovatelný zákonem předvídaný a racionální účel“. Ústavní soud však v citovaném nálezu zároveň upozornil, že „[s]vobodný jednatel, jako součást občanské společnosti, nemůže být v právním státě partnerem správního orgánu vykonávajícího vrchnostenská oprávnění. Má naopak povinnost se takovým opatřením podrobit, jsou-li vykonávána řádně, tj. nejde-li o exces.“.

[52] Podle § 7 kontrolního řádu „[k]ontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn vstupovat do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor s výjimkou obydlí, jež vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba anebo jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly, je-li to nezbytné k výkonu kontroly. Do obydlí je kontrolující oprávněn vstoupit jen tehdy, je-li obydlí užíváno k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti nebo v případě, kdy se mají prostřednictvím kontroly odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užíváno k těmto účelům a nelze-li dosáhnout splnění účelu kontroly jinak. Vlastníci nebo uživatelé těchto prostor jsou povinni kontrolujícímu vstup umožnit.“.

[53] Pravomoc žalované kontrolovat jakýkoli subjekt (i neziskový) pak detailně popsal již městský soud a bylo by nadbytečné tuto argumentaci opakovat. Kontrolovaný prostor byl nebytovou jednotkou v užívání spolku, bylo prokázáno nabízení účasti na akcích spolku (včetně občerstvení) veřejnosti a v průběhu prvního kontrolního vstupu paní K. F. potvrdila, že v prostoru dochází mimo jiné k podávání lihovin. Lahve s alkoholem pak byly při kontrole skutečně nalezeny (i přes dřívější popírání jejich existence stěžovateli). Byl prokázán rovněž důvod k provedení kontroly – podnět spotřebitele založený do spisu a řádně provedený k důkazu. Z toho všeho je zřejmé, že kontrola byla oprávněná.

pokračování

[54] Co se pak týká legitimacy výzev ze dne 2. 11. 2017, následujících po vstupu do místností zapečetěných při kontrolním vstupu dne 25. 10. 2017, pak důvodnost těchto výzev jednoznačně vyplývala ze zjištěných skutečností, zejména existence skrytých dveří, které umožňovaly přístup do zapečetěné místnosti bez porušení pečeti. Z plánu nebytového prostoru, který je přílohou kontrolního protokolu, vyplývá, že i místnost za obrazem (zrcadlem) je součástí této nebytové jednotky, která byla podle vyjádření společenství vlastníků jednotek ve vlastnictví stěžovatelky a) a stěžovatele b) (nešlo tedy o požadavek na zpřístupnění prostoru jiného vlastníka, jak tvrdí stěžovatelé). Kontrolující navíc i v průběhu diskuse o požadavku na opětovný přístup do již zkontrolovaných prostor vysvětlili vážný důvod kontroly (podnět spotřebitele na nekvalitní alkohol). Již z tohoto zdůvodnění bylo zřejmé, že nejde o žádný exces ve smyslu výše citované judikatury Ústavního soudu, ale o legitimní požadavek kontrolujícího učiněný plně v souladu se zákonem.

[55] Z videozáznamu ze dne 2. 11. 2017 nelze ověřit, zda byli kontrolující nespokojeni, že se v zapečetěných prostorách nenacházely žádné „zájmové věci“, jak tvrdí stěžovatelé. Z pouhých několika desítek minut videozáznamu nelze odhadovat úroveň spokojenosti jednotlivých aktérů, obzvláště těch, kteří se většinu času pohybují zády ke kameře či mimo kameru. Ani případná nespokojenost kontrolujících (jež by mohla pramenit spíše z existence alternativního přístupu do zapečetěného prostoru) však nikterak nesnižuje legitimitu jejich požadavků na součinnost kontrolované osoby a stěžovatelů jakožto osob povinných.

[56] Z videozáznamu ze dne 2. 11. 2017 naopak jednoznačně vyplývá, že deklarovaným důvodem odepření přístupu do prostor baru ze strany stěžovatelky a) a stěžovatele c) bylo to, že si nepřáli pořízení videozáznamu kontrolujícími (čas 9:40:19) a že tyto prostory již byly zkontrolovány v průběhu kontrolního vstupu dne 25. 10. 2017. Stěžovatelé netvrdili, že by „se dveře do hlavní místnosti s barem zabouchly“ (str. 5 doplnění kasační stížnosti), nebo že by „klíče měla kontrolovaná osoba“ (str. 6 doplnění kasační stížnosti). Na videozáznamu je naopak zachyceno, jak stěžovatel c) v čase 9:44:06 úmyslně zabouchává jedny z pootevřených dveří z chodby a vybízí kontrolující, aby opět přivolali zámečníka. Samotná skutečnost, že kontrolující mohou do prostor vstupovat i za asistence zámečníka, však nemohla zbavit stěžovatele jako povinné osoby povinnosti součinnosti.

[57] Podle § 10 odst. 3 kontrolního řádu „[p]ovinná osoba je povinna poskytnout kontrolujícímu součinnost potřebnou k výkonu kontroly, nelze-li tuto součinnost zajistit prostřednictvím kontrolované osoby“.

[58] K námitce, že povinné osoby nemají povinnost kontrolu „usnadňovat“, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že povinnost součinnosti nelze vykládat pouze jako nebránění v kontrole, ale dle potřeby i jako požadavek aktivní činnosti. Např. komentář ke kontrolnímu řádu k tomu uvádí: „Tedy typicky v případě vyžádání podkladů kontrolujícím platí, že kontrolovaná osoba nejen vydání umožní (tj. vydání nebrání), ale je povinna i podklady vyhledat a kontrolujícímu předat (poskytnout součinnost k vydání). Obdobně se to týká např. ověřování totožnosti, zpřístupňování uzamčených prostor, umožnění přístupu kontrolujícího do informačního systému kontrolované osoby.“ (LIBOSVÁR, O. § 10 [Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby]. In: JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. Zákon o kontrole. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021).

[59] V projednávané věci jde sice o součinnost povinných osob (zástupkyně kontrolované osoby při prvním kontrolním vstupu nebyla přítomna a při druhém odmítla prostor

zpřístupnit), není však žádný rozumný důvod slovo „součinnost“ použité v § 10 odst. 3 kontrolního řádu vykládat jinak než v případě § 10 odst. 2 téhož zákona. To potvrzuje i další z komentářů ke kontrolnímu řádu, podle něhož „je evidentní, že i od povinných osob mohou být vyžadovány rozmanité typy aktivního jednání nebo strpění výkonu práv kontrolujících (např. výkon základního práva vstupu může vyžadovat podle okolností jak aktivní jednání typu otevřít bránu, dveře, tak strpění, nebránění vstupu kontrolujících do různých částí areálu, zařízení, provozovny)“ (JELÍNKOVÁ, J. [Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby]. In: JELÍNKOVÁ, J. Kontrolní řád: Praktický komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2023).

[60] Nejvyšší správní soud doplňuje, že postup kontrolujících je třeba posuzovat vždy ve vztahu k okamžiku, kdy k němu došlo. Následný vývoj nemůže zpětně způsobit nelegitimitu či nezákonnost dříve řádně provedených kontrolních úkonů. Tak je tomu i v případě výzvy k součinnosti spočívající v umožnění přístupu do již zkontrolovaného prostoru, která byla s řádným poučením adresována v prvé řadě zástupkyni kontrolované osoby (ta tvrdila, že nemůže vyhovět, když s tím nesouhlasí vlastník nebytové jednotky), následně stěžovateli a) (která tvrdila, že nemůže výzvě vyhovět, protože prostor je v užívání kontrolované osoby) a stěžovateli c) (jenž vstoupil do diskuse s tím, že má prostor sám pronajatý a jsou tam jeho osobní věci, které nechce nechat nahrávat). Bylo na kontrolujících, aby následně posoudili efektivitu případného dalšího vynuceného vstupu. To, že kontrolující se nakonec rozhodli kontrolní vstup ukončit, nebylo v rozporu s žádným ustanovením kontrolního řádu, práva stěžovatelů to nikterak nezasáhlo (právě naopak, byl naplněn požadavek stěžovatelů, aby nedošlo k pořízení videozáznamu daného prostoru). Správní soudy nemohou do volby procesní strategie, která nevybočí z mezí zákona, zasahovat.

IV.

Závěr a náklady řízení

[61] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[62] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaná měla ve věci úspěch, náleželo by jí tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložila. Žalované však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 9. srpna 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu