



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Radima Kadlčáka ve věci

žalobce: **Martin Moc**, IČO: 72757825,
sídlem Soukenná 615/2, 466 01 Jablonec nad Nisou,
zastoupený Mgr. Miroslavem Dongresem, advokátem,
sídlem Dolní náměstí 679/5, 466 01 Jablonec nad Nisou,

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 7. 2022, č. j. SZPI/AM529-17/2022,

takto:

- I. Žaloba se v rozsahu návrhu žalobce, aby soud uložil žalovanému povinnost vrátit žalobci zaplacenou pokutu, **odmítá**.
- II. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 18. 7. 2022, č. j. SZPI/AM529-17/2022, a rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Ústí nad Labem, ze dne 1. 4. 2022, č. j. SZPI/AM529-10/2022, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2022, č. j. SZPI/AM529-17/2022, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Ústí nad Labem, (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 1. 4. 2022, č. j. SZPI/AM529-10/2022, jímž byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku dle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „kontrolní řád“), za což mu byla dle § 15 odst. 2 téhož zákona uložena pokuta ve výši 10 000 Kč a dle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) povinnost uhradit náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Žalobce se současně domáhal toho, aby soud zrušil i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a uložil žalovanému povinnost vrátit mu zaplacenou pokutu a nahradit mu náklady soudního řízení.
2. Výše uvedeného přestupku se žalobce dle žalobou napadeného rozhodnutí dopustil tím, že dne 19. 11. 2021 nevytvořil podmínky pro výkon kontroly na své provozovně na adrese Soukenná 615/2, 466 01 Jablonec nad Nisou, a neumožnil kontrolnímu orgánu výkon jeho oprávnění stanovených zákonem o kontrole. Žalobce tedy jako kontrolovaná osoba neumožnil výkon oprávnění kontrolního orgánu podle § 8 písm. a) zákona o kontrole a nesplnil povinnost součinnosti podle § 10 odst. 2 téhož zákona.

Žaloba

3. Žalobce v žalobě namítal, že rozhodnutím žalovaného mu byla udělena pokuta za jednání, kterého se vůbec nedopustil a pro něž nejsou žádné důkazy.
4. Dále žalobce uvedl, že dne 19. 11. 2021 chtěl pracovník žalovaného provést kontrolu zařízení provozovaného žalobcem, kde byl zaměstnanci žalobce a jeho otcem požádán, aby místo opustil, neboť kavárna HUGO (dále jen „provozovna“) byla pro veřejnost zavřena. Otec žalobce, Z. M., byl na místě, neboť je majitelem budovy a ten den měli mít se žalobcem pracovní schůzku, na kterou čekal v provozovně. Nikdo jiný na místě nebyl. V předmětné době byl žalobce na cestě do provozovny, tedy se v provozně nenacházel. Skutečnost, že byla provozovna uzavřena, plyne dle žalobce i z fotografií předložených pracovníkem žalovaného.
5. Tvzení žalovaného, že provozovna byla otevřena a byl přítomen žalobce, který měl jeho pracovníka vyhodit a toto měl doprovodit vulgárními výrazy, není podloženo dle žalobce žádnými důkazy. Rozhodnutí žalovaného je pak založeno pouze na jediném důkazu, kterým je záznam pracovníka žalované, což dle žalobce není přesvědčivý důkaz o skutkovém průběhu věci. Tvzení pracovníka žalovaného není ničím podloženo.
6. Žalobce namítal, že není jasné, jaké skutečnosti mají prokázat protokoly o kontrolách jež dotyčný pracovník provedl u společnosti Genio 2000 s. r. o. ve dnech 27. 8. 2018 a 10. 9. 2018, neboť se jedná o jiný subjekt a období před třemi lety. Navrhl, aby soud ověřil, kolik kontrol předmětný pracovník provedl mezi předchozí kontrolou žalobce a nynější kontrolou, neboť není logické, aby si po třech letech pamatoval kontrolované subjekty. Podotkl, že závěry pracovníka žalovaného zpochybňoval již od začátku a navrhl, aby soud provedl výslech inspektora Ing. M. D. K nestrannosti svědka poukázal na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 520/16 a dodal, že svědectví úřední osoby, která v řízení vystupuje jako jediný svědek, by mělo být hodnoceno jako svědectví každého jiného svědka.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Konstatoval, že pracovník žalovaného nebyl vyslechnut jako svědek, tudíž jeho vyjádření neobstojí, neboť nebyla pořízena v souladu s právem.

7. Obě správní rozhodnutí žalobce označil za příklad přepjatého formalismu. Za přepjatý formalismus označil argument žalovaného, že námitky žalobce byly vypořádány již před zahájením řízení, a proto se k nim již dále nevyjadřoval. Dodal, že jeho námitky jsou součástí správního spisu a žalovaný je neměl pominout. Žalovaný dle žalobce rozhodoval z pozice moci a nesnažil se zjistit, co se skutečně stalo.
8. Dále žalobce namítal, že lhůta určená správním orgánem pro provedení důkazů a jejich doplnění byla určena zcela neadekvátně, neboť byla nepřiměřeně krátká. Vyrozumění bylo právnímu zástupci žalobce doručeno dne 7. 6. 2022, kdy provedení důkazů bylo stanoveno na 9. 6. 2022. Termín byl dle žalobce určen v rozporu s § 51 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), neboť měl být určen s ohledem na nejdelší možnou dobu doručení, a to vzhledem ke skutečnosti, že lhůta pro výběr zprávy z datové schránky je 10 dnů.
9. Ve vztahu k pozdnímu oznámení na Facebook žalobce uvedl, že má smlouvu se třetí osobou, která mu tyto stránky provozuje a dodal, že pozdní umístění není relevantní, neboť se jedná toliko o doplňující důkaz o tom, že bylo zavřeno. K tomuto navrhl, aby soud provedl důkaz zprávou od provozovatele facebookových stránek a jejich fotografií.

Vyjádření žalovaného k žalobě

10. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí a uvedl, že žalobce v řízení před správním orgánem prvního stupně ani před žalovaným nenavrhl žádné důkazy, se kterými by se správní orgán nevypořádal. O skutečnosti, že bude provedeno dokazování listinami mimo ústní jednání byl žalobce včas vyrozuměn, avšak svého práva zúčastnit se ho nevyužil. Žalobce rovněž nevyužil svého práva žádat o provedení ústního jednání ani nenavrhl výslechy osob.
11. Uvedl, že jednání žalobce bylo dostatečným způsobem prokázáno kontrolním zjištěním zaznamenaným v protokolu o kontrole. Všechny podklady, které sloužily pro vydání rozhodnutí, byly uvedeny v odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí a správní orgány neměly o učiněných skutkových zjištěních žádné pochybnosti. Dle žalovaného mají skutková zjištění oporu v provedeném dokazování, jelikož skutkové závěry zcela jednoznačně vyplývají z provedených důkazů.
12. K námitce žalobce týkající se jeho nepřítomnosti v provozovně během kontroly odkázal žalovaný na napadené rozhodnutí a dodal, že toto tvrzení žalobce je v rozporu se zjištěními zaznamenanými v protokolu o kontrole ze dne 19. 11. 2021. Připomněl, že osoba jednající s inspektorem při předmětné kontrole odmítla v rozporu s § 8 písm. a) kontrolního řádu prokázat svoji totožnost předložením občanského průkazu. Příslušný inspektor Ing. M. D. byl schopen žalobce ztotožnit na základě předchozí znalosti, která vycházela z jeho úřední činnosti, konkrétně z kontrol provedených na stejné adrese v roce 2018 u společnosti Genio 2000 s.r.o., v rámci kterých inspektor se žalobcem několik hodin jednal. Rovněž z vulgárního vyjádření žalobce zachyceného v protokolu o kontrole, je zřejmé, že i žalobce poznal dotyčného inspektora. Zdůraznil, že žalobce nikdy neoznačil žádnou jinou konkrétní osobu, se kterou měl inspektor na provozovně v době kontroly jednat, a jejíž výpověď by bylo možné ověřit. K návrhu žalobce na výslech Z. M. žalovaný uvedl, že tento důkaz nebyl v průběhu předcházejícího správního řízení navrhován a žalobce nijak nespecifikoval, co by mělo být předmětnou svědeckou výpovědí osvědčeno. Konstatoval, že inspektor při

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

předmětné kontrole jednal se žalobcem, a že to byl právě žalobce, kdo znemožnil výkon kontroly.

13. K námitce žalobce, že v době kontroly byla provozovna uzavřena pro veřejnost, žalovaný poukázal na protokol o kontrole, dle kterého je zřejmé, že při vstupu kontrolujícího inspektora byla provozovna otevřena pro zákazníky a k jejímu uzavření došlo až po zahájení kontroly. Přestože inspektor řádně žalobce poučil o následcích neumožnění provést kontrolu, žalobce kontrolu neumožnil a inspektora opakovaně vyzval k opuštění provozovny. Fotografie provozovny dokumentují situaci až poté, co byl znemožněn výkon kontroly. Tyto fotografie tedy nijak nedokládají tvrzení žalobce, že provozovna byla uzavřena již před zahájením kontroly.
14. K protokolu o kontrole žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, č. j. 3 Ads 103/2012-41, podle kterého protokol o kontrole může být i jediným důkazem, o němž stačí opřít závěr správního orgánu o spáchání deliktu. Podmínkou jeho použití v důkazním řízení je spolehlivě zaznamenané zjištění o spáchaném skutku. Připomněl, že protokol o kontrole je veřejnou listinou ve smyslu § 53 odst. 3 správního řádu, jejíž obsah je nutno, v souladu se zásadou presumpce správnosti veřejných listin, považovat za pravdivý, není-li dokázán opak. Pokud chtěl žalobce jeho obsah zpochybnit měl povinnost tvrzení a o těchto tvrzeních pak důkazní břemeno. K tomuto odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, č. j. 7 As 146/2016-29, usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 682/2000, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2014, sp. zn. 21 Cdo 2737/2012. Dodal, že skutkový stav věci byl v protokolu o kontrole zjištěn bez důvodných pochybností a tvrzení žalobce, kterými se snažil obsah protokolu zpochybnit, nebyla nijak relevantně doložena.
15. Žalovaný dále uvedl, že v projednávaném případě, nebyl prokázán jakýkoliv osobní zájem inspektora na provedení předmětné kontroly u žalobce či jeho sankcionování. S odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 As 126/2015-42, a ze dne 27. 9. 2007, č. j. 4 As 19/2007-114, připomněl, že úřední osobu lze obecně považovat za nestranného svědka, neprokáže-li se v konkrétním případě něco jiného.
16. Kontrolní protokol podle žalovaného v daném případě zachycuje chronologicky a logicky sepsané pozorování inspektora provádějícího kontrolu. Pokud byl žalobce toho názoru, že kontrola probíhala jinak, než jak je zaznamenáno inspektorem v protokolu, měl možnost se vůči těmto tvrzením bránit. Žalovaný konstatoval, že žalobce navrhl svědeckou výpověď inspektora Ing. M. D. až v řízení před soudem a dodal, že správní orgány svědeckou výpověď inspektora neshledaly pro zjištění skutkového stavu potřebnou. Návrh žalobce na zjištění, kolik kontrol dotýčný inspektor provedl mezi kontrolami společnosti Genio 2000 s. r. o. a předmětnou kontrolou žalobce dne 19. 11. 2021, považoval žalovaný za nedůvodný.
17. K námitkám, ve kterých žalobce namítal přepjatý formalismus obou správních rozhodnutí, žalovaný uvedl, že správní orgány vycházely v řízení ze skutkového stavu zaznamenaného v protokolu o kontrole, čímž nijak nepochybily, neboť skutkový stav byl zjištěn bez důvodných pochybností. Zopakoval, že všechny námitky žalobce byly vyčerpávajícím způsobem vypořádány a neshledal, že by ve správním řízení došlo k projevům přepjatého formalismu nebo že by rozhodoval z pozice moci.
18. Za nedůvodnou žalovaný označil námitku žalobce, že lhůta určená správním orgánem pro provedení důkazů a jejich doplnění byla určena zcela neadekvátně a byla nepřiměřeně krátká. Uvedl, že touto námitkou se zabýval již v žalobou napadeném rozhodnutí a dodal, že právní předpisy žádnou konkrétní lhůtu neurčují. Sdělil, že právní zástupce žalobce byl o daném Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

úkonu informován dva pracovní dny před jeho provedením, což je dle žalovaného včasné vyrozumění. Podotkl, že pokud se žalobce nebo jeho právní zástupce nemohli v tomto termínu dokazování mimo ústní jednání zúčastnit, mohli se obrátit na žalovaného s žádostí o poskytnutí jiného termínu. Žalobci nebylo upřeno právo být přítomen při provádění důkazů, ani právo seznámit se s obsahem předmětných listin, které byly předmětem dokazování mimo ústní jednání, a měl možnost se ke všem prováděným důkazům vyjádřit, což i podáním ze dne 17. 6. 2022 učinil.

19. Dále konstatoval, že podklady správního řízení doplnil o záznam facebookové stránky provozovny metodou Problem Steps Recorder (dále jen „PSR“), ze kterého je zřejmé, že příspěvek „Omlouváme se, dnes zavřeno“ ze dne 19. 11. 2021, byl přidán dne 19. 11. 2021 v 8:55 hodin, kdežto kontrola byla zahájena téhož dne v 8:20 hodin a ukončena v 8:35 hodin. Z tohoto je dle žalovaného zřejmé, že provozovna byla uzavřena až po zahájení kontroly a důkaz printscreenem facebookové stránky kontrolované provozovny tedy není způsobilý zpochybnit zjištěný skutkový stav.
20. Žalovaný podotkl, že žalobní petit je nejasný, neboť z něj není zřejmé, zda se žalobce domáhá zrušení uvedených rozhodnutí nebo vyslovení jejich nicotnosti.
21. Závěrem žalovaný uvedl, že napadené rozhodnutí splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti, spočívá na správném právním posouzení věci a žalovaný se v něm dostatečně vypořádal s podanými námitkami.

Posouzení věci soudem

22. Dříve, než soud mohl přistoupit k vlastnímu projednání žaloby, musel se vypořádat s tou částí žalobního petitu, ve které žalobce požadoval, aby soud uložil žalovanému povinnost vrátit žalobci zaplacenou pokutu. Soud konstatuje, že je zde neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, který brání v řízení o tomto návrhu pokračovat, neboť není dána pravomoc soudu o něm rozhodnout. Soud připomíná, že žalobce podal žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přičemž v tomto soudním řízení je soud v rámci meritorního rozhodování oprávněn (vyjma zamítnutí žaloby) pouze zrušit napadené rozhodnutí (případně včetně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) a vrátit věc žalovanému k dalšímu řízení, eventuálně vyslovit nicotnost napadeného rozhodnutí, a v určitých případech též moderovat výši uloženého trestu za správní delikt (srov. § 65 odst. 1, § 76 odst. 1, 2 a § 78 odst. 1 až 4 s. ř. s.). Soud tedy nemá zákonné zmocnění sám rozhodnutím ukládat žalovanému povinnost vrátit žalobci zaplacenou pokutu. Soud proto danou část žalobního nároku podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. výrokem I. rozsudku odmítl.
23. Následně soud napadené rozhodnutí přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ustanoveních § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle ustanovení § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

24. Na úvod soud konstatuje, že petit žaloby skutečně výslovně neobsahuje určení, jak má soud s žalobou napadeným rozhodnutím a rozhodnutím správního orgánu prvního stupně naložit, ale z formulace petitu a obsahu žaloby je dle soudu jednoznačné, že žalobce se domáhal zrušení správních rozhodnutí a nikoli vyslovení jejich nicotnosti. Proto soud nepovažoval za nutné vyzývat žalobce k odstranění vad žaloby.
25. Ze správního spisu soud zjistil především následující podstatné skutečnosti. V protokole o kontrole ze dne 19. 11. 2021, č. P133-51152/21, je uvedeno, že u žalobce na adrese Soukenná 615/2, 466 01 Jablonec nad Nisou, proběhla kontrola podle § 3 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Dále je v něm uvedeno, že v době kontroly byl v kavárně přítomen žalobce, baristka a zákazník, který seděl u stolu s žalobcem. Inspektor kontrolního orgánu dle protokolu předložil žalobci pověření ke kontrole ve formě průkazu a ústně oznámil zahájení kontroly předmětné provozovny. V době zahájení kontroly byla dle protokolu na vchodových dveřích do provozovny pověšena zelená cedulka s nápisem "OTEVŘENO". V protokolu je uvedeno, že v průběhu seznamování s předmětem kontroly žalobce inspektora informoval o plánovaném uzavření provozovny z důvodu nepříznivých protiepidemiologických opatření v souvislosti s šířením onemocnění COVID-19. Uvedl, že provozovnu ihned uzavře a inspektora vyzval, aby provozovnu opustil. Dle protokolu byl žalobce inspektorem poučen, že toto jednání bude mařením výkonu kontroly. I přes toto poučení žalobce neumožnil provedení kontroly a inspektora opětovně vyzval k opuštění provozovny. Následně inspektor dle protokolu žalobce požádal o předložení občanského průkazu z důvodu ověření totožnosti, což žalobce odmítl a inspektora opět vyzval k opuštění provozovny, vypnul osvětlení v konzumační části provozovny a na hlavních vchodových dveřích otočil zavěšenou cedulku (původně s nápisem "OTEVŘENO") tak, aby z venkovní strany byl viditelný nápis v červeném poli "Omlouváme se, máme ZAVŘENO". Poté ústně sdělil, že provozovna je zavřená a opět inspektora vyzval k opuštění provozovny. Inspektor byl následně dle protokolu žalobcem fyzicky vytlačen hlavními vchodovými dveřmi z prostor provozovny do přilehlé ulice. Toto jednání bylo ze strany žalobce doprovázeno vulgárními výrazy a urážkami inspektora (mimo jiné o inspektorovi uvedl: „*To je ten vocas, co tu byl posledně čtyři hodiny.*“). V protokolu je dále uvedeno, že žalobce, baristka a zákazník společně opustili provozovnu a ponechali ji uzavřenou. Při kontrole byla pořízena fotodokumentace průčelí provozovny, údajů o provozovateli a odpovědné osobě, provozní době a nabídce nápojů a pokrmů, které tvoří přílohu protokolu o kontrole.
26. Proti kontrolnímu zjištění podal žalobce dne 7. 12. 2021 námitky, ve kterých uvedl, že není nijak prokázáno tvrzení inspektora, že bylo otevřeno, neboť na pořízené fotodokumentaci, je vidět cedulku s nápisem „Omlouváme se, máme ZAVŘENO“. Rovněž není zřejmé, z čeho dospěl inspektor k závěru, že osoba nacházející se v provozovně byla zákazník, neboť se jednalo o majitele objektu, který přišel konzultovat provozní záležitosti. Dále rozporoval tvrzení kontrolující osoby, že kontrole byl přítomen žalobce, když nebyla provedena legitimace. Uvedl, že protokol by sepsán jednoznačně tak, aby poškodil žalobce. Na tyto námitky reagoval správní orgán prvního stupně sdělením ze dne 22. 12. 2021, č. j. SZPI/BV528-5/2021, jímž námitky žalobce zamítl.
27. Ze správního spisu bylo dále zjištěno, že správní orgán prvního stupně dne 2. 3. 2022 vydal příkaz č. j. SZPI/AM529-6/2022, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Proti tomuto příkazu podal žalobce prostřednictvím svého zmocněnce odpor. Správní orgán dne 9. 3. 2022 vydal vyrozumění o pokračování v řízení, ve kterém uvedl shromážděné podklady a žalobce poučil o jeho procesních právech

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

s tím, že se žalobce ve lhůtě 15 dnů může k podkladům vyjádřit a pokud nenavrhne jiné důkazy, správní orgán ve věci rozhodne. Následně dne 1. 4. 2022 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, proti němuž podal zmocněnec žalobce odvolání. Žalovaný do správního spisu doplnil protokoly o kontrolách, jež dotýčný inspektor provedl v provozovně společnosti Genio 2000 s. r. o., na adrese Soukenná 615/2, 466 01 Jablonec nad Nisou, ve dnech 27. 8. 2018 a 10. 9. 2018. Podklad řízení dále rozšířil o záznam facebookové stránky provozovny metodou PSR, ze kterého je zřejmé, že příspěvek „Omlouváme se, dnes zavřeno“ ze dne 19. 11. 2021, byl přidán dne 19. 11. 2021 v 8:55 hodin. O rozšíření podkladů rozhodnutí vyrozuměl zmocněnce žalobce prostřednictvím datové zprávy dne 1. 6. 2023, která byla zmocněnci žalobce doručena dne 7. 6. 2022, s tím, že jej současně informoval o tom, že dne 9. 6. 2022 bude těmito listinami provedeno dokazování mimo ústní jednání. Tohoto dokazování se žalobce ani jeho zmocněnec neúčastnili a následně zmocněnec žalobce žalovanému zaslal vyjádření ze dne 17. 6. 2022, ve kterém namítal, že o provádění dokazování mimo ústní jednání nebyl včas informován, neboť lhůta od doručení do samotného úkonu byla nepřiměřeně krátká. Dále uvedl, že není zřejmé, jaké relevantní skutečnosti mají z protokolů o kontrolách v roce 2018 vyplývat, neboť se jedná o kontroly provedené před třemi lety u jiného subjektu. Zopakoval, že ze správního spisu nevyplývá, že by žalobce byl kontrole přítomen. Za nesmyslné označil tvrzení inspektora, že si žalobce mohl pamatovat a navrhl, aby žalovaný zjistil, kolik kontrol době tří let inspektor provedl. Dodal, že sám inspektor pořídil fotografie svědčící o tom, že provozovna byla zavřena. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím.

28. Soud se nejprve zabýval stěžejní námitkou, dle které žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav věci a neunesl důkazní břemeno k prokázání skutečnosti, že žalobce spáchal výše uvedený přestupek.
29. Podle § 8 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby, jež je přítomna na místě kontroly, jde-li o osobu, která plní úkoly kontrolované osoby, nebo osobu, která může přispět ke splnění účelu kontroly.
30. Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu je kontrolovaná osoba povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.
31. Podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2.
32. Podle § 3 správního řádu platí, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
33. Podle § 50 odst. 3 správního řádu je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. 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.
34. Podle § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

35. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68, publikovaného pod č. 3014/2014 Sb. NSS, vyplývá, že „obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy; ustanovení § 52 věty první správního řádu o povinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení se v řízení o přestupku neuplatní.“ Soud se s tímto názorem ztotožňuje a konstatuje, že povinnost prokázat přestupek obviněnému má správní orgán. Obviněnému stačí k tomu, aby nemohl být za přestupek postižen, rozumná pochybnost o otázce, zda byla naplněna skutková podstata přestupku či kdo se předmětného jednání dopustil; obviněný se nemusí vyvíňovat, tedy prokazovat, že se protiprávního jednání nedopustil.
36. Byť byly tyto závěry vysloveny za účinnosti dřívější právní úpravy (zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017), lze je vztáhnout i na řízení podle zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť jsou vystavěna na stejných principech. Soud tedy konstatuje, 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 správního řádu platí, že přestupkové řízení je ovládáno vyšetřovací zásadou, a je tedy na správních orgánech, aby prokázaly, zda se obviněná osoba daného přestupku skutečně dopustila.
37. V předmětném případě správní orgány opřely skutková zjištění týkající se naplnění skutkové podstaty přestupku prakticky výlučně o skutečnosti zachycené v protokolu o kontrole ze dne 19. 11. 2021. 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, přičemž místem kontroly byla provozovna žalobce v ulici Soukenná v Jablonci nad Nisou. Dle protokolu o kontrole byla provozovna při vstupu inspektora otevřená. V protokolu se dále uvádí, že na místě byl přítomen žalobce, baristka a zákazník. Po zahájení kontroly měl žalobce otočit cedulku na dveřích, tak aby zobrazovala nápis zavřeno, inspektora měl opakovaně vyzvat, aby provozovnu opustil, přičemž měl inspektorovi odmítnout předložit občanský průkaz a následně jej fyzicky odstrčit z provozovny a vulgárně jej urazit. Přílohou protokolu je pak fotodokumentace, která mimo jiné zachycuje dveře do provozovny, na kterých je cedulka s nápisem zavřeno. Zákon o odpovědnosti za přestupky připouští, aby byl protokol o kontrole, resp. skutečnosti zjištěné při kontrole, jediným podkladem rozhodnutí. Nicméně jde jen o jeden z přípustných podkladů rozhodnutí, který nemá povahu nevyvratitelného důkazu.
38. V projednávané věci žalobce již v námitkách proti kontrolním zjištěním namítal, že nebylo prokázáno tvrzení inspektora, že bylo otevřeno, osoba nacházející se v provozovně nebyl zákazník ale majitel objektu a nebylo prokázáno, že žalobce byl kontrole přítomen, když nebyla provedena legitimace osoby, se kterou inspektor jednal.
39. V navazujícím správním řízení bylo povinností správních orgánů rozhodujících ve věci přestupku prokázat, že se přestupek stal a že jej spáchala obviněná osoba. V případě, že shromážděné podklady neprokazují, že obviněná osoba naplnila svým jednáním všechny znaky skutkové podstaty přestupku, je třeba rozhodnout ve prospěch obviněného.
40. Žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí zopakoval své námitky, že provozovna byla zavřená, neboť na fotografiích ve spise je to jednoznačně zachyceno. Dále namítal, že není zřejmé na základě, čeho dospěl inspektor k závěru, že se žalobce v době kontroly nacházel v provozovně, neboť obviněný nebyl nijak identifikován. K uzavření

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

provozovny dále doložil printscreen facebookové stránky provozovny, na které je příspěvek ze dne 19. 11. 2022, že provozovna je ten den uzavřena. Žalobce tedy konstantně tvrdil, že provozovna byla v době kontroly uzavřena a že se na místě nenacházel.

41. Žalovaný do spisu doplnil protokoly o kontrolách provedených v roce 2018 u společnosti Genio 2000 s. r. o., kterými hodlal doložit skutečnost, že si inspektor žalobce pamatoval z předchozích kontrol na této adrese. Rovněž do spisu založil záznam facebookové stránky provozovny metodou PSR, kterým vyvracel žalobcem předložený důkaz, že provozovna měla být ten den zavřená, neboť příspěvek „Omlouváme se, dnes zavřeno“ ze dne 19. 11. 2021, byl přidán dne 19. 11. 2021 v 8:55 hodin, kdežto dle protokolu o kontrole byla kontrola zahájena téhož dne v 8:20 hodin a ukončena v 8:35 hodin.
42. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že se žalovaný v podstatě spokojil se zjištěními zachycenými v protokolu o kontrole, které žalobce zpochybňoval, a považoval obranu žalobce za účelovou, neboť k prokázání svých tvrzení nenavrl dle žalovaného žádné relevantní důkazy. Podle názoru soudu nebylo možné na základě těchto skutečností žalobce uznat vinným ze spáchání uvedeného přestupku. S ohledem na tvrzení žalobce bylo třeba dále zjišťovat, zda byla provozovna skutečně otevřená, zda se žalobce v době kontroly v provozovně nacházel a dopustil se tak přestupku dle § 15 odst. 1 písm. a) zákona o kontrole. Soud poznamenává, že protokoly o kontrolách z roku 2018 toliko prokazují, že se inspektor s žalobcem již setkal, avšak nijak nedokládají, že se žalobce v době kontroly v provozovně skutečně nacházel a samy o sobě nedokládají skutečnost, že inspektor žalobce na základě předchozích jednání musel poznat a jednoznačně identifikovat. Stejně tak záznam metodou PSR facebookové stránky provozovny pouze činí neprůkazným důkaz předložený žalobcem o uzavření provozovny, avšak nijak nedokládá skutečnost, že provozovna byla v době kontroly skutečně otevřená.
43. Postavením protokolu o kontrole se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80, ve kterém uvedl, že *„pokud v rámci vedeného správního řízení účastník řízení [...] vznesl výhrady týkající se výsledku kontrolního zjištění a namítl jejich věcnou nesprávnost [...], nemohl správní orgán odkázat pouze na zjištění učiněná v rámci kontroly a takové námitky bez dalšího odmítnout, ale bylo nepochybně jeho povinností se v řízení o vyvození sankční odpovědnosti s námitkami vypořádat a v souladu se zásadou materiální pravdy skutečnosti pochybné či účastníkem řízení zpochybňované, objasnit a najisto postavit.“*
44. Na toto rozhodnutí Nejvyšší správní soud rovněž navázal v rozsudku ze dne 2. 11. 2022, č. j. 8 As 64/2021-45, v němž konstatoval: *„Protokol o kontrole podle zákona o kontrole pořízený ještě před zahájením správního řízení, splňuje-li všechny náležitosti kladené na něj právními předpisy, je sice možno připustit jako jeden z klíčových důkazních prostředků, nemělo by se však jednat zpravidla o důkaz jediný (rozsudek NSS č. 6 As 196/2018-35, bod 19). Současně to neznámá, že by nemohl být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy zpochybněn (rozsudek NSS z 31. 7. 2019, č. 6 As 29/2019-32, bod 28). Není tedy důkazem neotřesitelným. Správní orgán nemůže odmítnout provést důkazy pouze s odkazem, že jsou v rozporu s protokolem o kontrole nebo jen proto, že kontrolovaná osoba nepodala proti kontrolním zjištěním včas námitky a ponechala si svou procesní obranu až do samotného správního řízení. Ani skutečnost, že účastník řízení nepředložil návrhy na provedení konkrétních důkazů, ale kontrolní zjištění zpochybňuje pouze svými tvrzeními, neopravňuje správní orgán k závěru, že postačí vycházet z protokolu o kontrole jako jediného či klíčového důkazu o protiprávním jednání. S ohledem na to, že sankční řízení je trestním řízením ve smyslu čl. 6 Úmluvy, je to správní orgán, kdo musí prokázat vinu stěžovatelky mimo rozumnou pochybnost,*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

veden při tom zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední (rozsudek z 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS, bod 36).“

45. Soud konstatuje, že výše uvedeným nárokům správní orgány nedostály. Skutková zjištění o tom, že provozovna byla v době kontroly otevřena a že se žalobce v provozovně nacházel, totiž opřely výhradně o skutečnosti zachycené v protokolu o kontrole, aniž by se pokusily jakýmkoliv způsobem ověřit či vyvrátit žalobcova tvrzení.
46. Byť se skutková verze prezentovaná žalobcem mohla žalovanému jevit jako nepravděpodobná, nebylo ji možné za daného stavu *a priori* považovat za nevěrohodnou a vyloučenou. Žalobce dostatečně zpochybnil závěr, že provozovna byla v době kontroly otevřena a že v ní byl v té době přítomen. Jak plyne ze shora citované judikatury, obviněný nemá povinnost popisovat a prokazovat skutečný skutkový děj. Žalobce nenesl v řízení o přestupku důkazní břemeno, a nebylo tedy jeho povinností předkládat důkazy k prokázání svého tvrzení. Naopak bylo povinností správních orgánů, aby za situace, kdy žalobce předestřel ne zcela nepravděpodobnou skutkovou verzi, že se předmětného jednání nedopustil, čímž zpochybnil závěry správních orgánů, vyvrátily žalobcem uvedená tvrzení a prokázaly bez důvodných pochybností, že provozovna byla v době kontroly otevřená a že to byl právě žalobce, kdo odmítl prokázat svoji totožnost kontrolující osobě a znemožnil provedení kontroly a naplnil tak skutkovou podstatu daného přestupku. Nutno v tomto ohledu též poukázat na skutečnost, že závěru správních orgánů nesvědčí ani inspektorem pořízená fotodokumentace, na které je toliko vidět cedulka s nápisem „Omlouváme se, máme ZAVŘENO“.
47. Je třeba připomenout, že dle § 50 odst. 3 správního řádu je v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, tedy i v řízení o přestupku, správní orgán i bez návrhu povinen zjistit všechny skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch účastníka řízení. V takovém řízení se tak plně uplatní odpovědnost správního orgánu za zjištěný skutkový stav (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018-30). Pokud žalobce předestřel konkrétní alternativní verzi, která by mohla skutkové závěry relevantně zpochybnit a kterou bylo možné prověřit, bylo povinností správního orgánu tak učinit.
48. Soud dodává, že zjistit relevantní skutečnosti a ověřit či vyvrátit tvrzení žalobce, za situace, kdy inspektor provádějící kontrolu na místě nepořídil dostatečné množství záznamů jasně vypovídajících o skutečnostech následně jím popisovaných v protokolu o kontrole, bylo možné např. výslechem baristky a údajného zákazníka. Dle protokolu o kontrole byly tyto dvě osoby přítomny po celou dobu pokusu o provedení (zahájení) kontroly, a mohly tak vypovědět, zda provozovna byla v době zahájení kontroly otevřená, zda se žalobce v inkriminované době v provozovně nacházel a zda případně inspektora vykázal z provozovny a odmítl mu předložit občanský průkaz. Z protokolu o kontrole rovněž vyplývá, že inspektor viděl tyto osoby z provozovny odcházet, a tedy mu nic nebránilo se těchto osob na předmětné skutečnosti dotázat. Za situace, kdy se správní orgán nepokusil ztotožnit a vyslechnout osoby, které se nacházely na místě kontroly a které mohly věc objasnit, a neprovedl ani jiné důkazy ke zjištění skutkového stavu věci, resp. vyvrácení obrany žalobce, nebylo možné vypořádat jeho námitky proti kontrolnímu zjištění v podstatě pouze poukazem na protokol o kontrole. Jak bylo výše uvedeno, zákon o odpovědnosti za přestupky sice připouští, aby skutečnosti zjištěné při kontrole byly jediným podkladem rozhodnutí, avšak pouze za podmínky, pokud jsou tyto skutečnosti dostatečné pro zjištění stavu věci bez důvodných pochybností. Obviněný z přestupku může v průběhu přestupkového řízení skutečnosti zjištěné při kontrole zpochybňovat. Může tak činit i zopakováním námitek, které uplatnil proti kontrolnímu zjištění. Pokud jsou Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

kontrolní zjištění obviněným z přestupku zpochybňována, nemohou se správní orgány poukazem na zpochybněná kontrolní zjištění zbavit povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci. Správní orgán, který řízení o přestupku vede, se musí řádně vypořádat se všemi návrhy a námitkami obviněného uplatněnými v průběhu řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80, či ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018-30).

49. Žalovaný se tedy s ohledem na argumentaci žalobce nemohl spokojit toliko s poukazem na kontrolní zjištění, ale byl povinen v souladu s § 3 správního řádu postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
50. Soud pro nadbytečnost v souladu s § 52 odst. 1 s. ř. s. neprovedl důkaz výsledkem Z. M., výsledkem Ing. M. D., zprávou provozovatele facebookových stránek (žalobce tuto zprávu k žalobě nepřiložil, pozn. soudu) ani důkazy, jimiž mělo být ověřeno, kolik kontrol dotčený inspektor provedl mezi předmětnými kontrolami v roce 2018 a kontrolou žalobce, neboť shledal, že v daném případě správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav věci a provedením navržených důkazů by byla nezákonně nahrazována činnost správních orgánů.
51. Soud rovněž pro nadbytečnost neprovedl v souladu s § 52 s. ř. s. dokazování fotografiemi ze správního spisu, námitkami žalobce proti kontrole, protokolem o kontrole a printscreenem facebookových stránek provozovny žalobce, neboť tyto listiny jsou součástí správního spisu a v rámci správního soudnictví se dokazování správním spisem neprovádí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 117, nebo ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011-75).
52. Lze tedy shrnout, že správní orgány dostatečně nezjistily skutečný stav věci, neboť nepostavily najisto, že provozovna byla v době kontroly otevřená, že se žalobce v té době v provozovně nacházel a že inspektora z provozovny vykázal a odmítl mu předložit občanský průkaz. Soud proto shledal, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, nemá dostatečnou oporu ve správním spisu a vyžaduje zásadní doplnění dokazování.
53. Soud proto napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro vadu řízení zrušil. Tato vada řízení umožnila soudu rozhodnout bez jednání, ačkoli žalobce konání ústního jednání požadoval. Vzhledem k tomu, že zjištěná vada se projevila již v řízení před správním orgánem prvního stupně, soud v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil také jeho rozhodnutí. Současně soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku.
54. Dalšími žalobními námitkami se soud již nezabýval, neboť mu nepřísluší předjímat případné závěry, které správní orgány zaujmou poté, kdy odstraní výše popsanou vadu.
55. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žalobce měl ve věci plný úspěch, soud uložil procesně neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, z částky 6 200 Kč za dva úkony právní služby právního zástupce žalobce po 3 100 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“) [převzetí a příprava zastoupení – § 11 odst. 1 písm. a) AT; podání žaloby – § 11 odst. 1 písm. d) AT], z částky 600 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta [dva režijní paušály po 300 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 13 Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

odst. 1 a 4 AT] a z částky 1 428 Kč představující 21% DPH, kterou je právní zástupce žalobce podle zvláštního právního předpisu povinen odvést z vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 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 nejbližze 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.

Ústí nad Labem 20. srpna 2024

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.