



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Ing. J. N.**, zast. Mgr. Vratislavem Urbáškem, advokátem se sídlem Národní 973/41, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 5. 12. 2014, čj. 5443/M/14, 82278/ENV/14, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2019, čj. 5 A 26/2015-81,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 21. 10. 2011 žádost o vývozní povolení do Kanady pro celkem dvanáct papoušků. Konkrétně se jednalo o šest papoušků amazoňana haitského, čtyři papoušky amazoňana jamajského, a dva papoušky amazoňana černozobého. Všichni papoušci patřili do skupiny ohrožených živočichů v příloze B nařízení Rady (ES) č. 338/97.¹

¹ Nařízení Rady (ES) č. 338/97 ze dne 9. 12. 1996 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi (Úř. věst. L 61, 3. 3. 1997, s. 1-69).

[2] Žalobce v žádosti deklaroval, že se papoušci narodili a byli odchováni v zajetí. K prokázání tohoto tvrzení předložil registrační listy papoušků. Stěžejní pro posouzení žádosti bylo vyjádření Agentury ochrany přírody a krajiny (dále jen „AOPK“), která k žádosti vydala dne 5. 12. 2011 nesouhlasné stanovisko. Poukázala na to, že se jedná o vzácné a ohrožené druhy papoušků (amazoňanů), které jsou velmi atraktivní pro chovatelskou veřejnost. O jejich atraktivnosti svědčí nález 74 vajec amazoňanů v dubnu roku 2011 na letišti ve Vídni. S ohledem na tyto okolnosti proto AOPK doporučila provedení testu DNA zaměřeného na prokázání (nevyhloučení) deklarované paternity u několika vybraných papoušků. Bez provedení testu DNA nelze podle AOPK potvrdit, že vývoz nebude mít škodlivé účinky na zachování daných druhů amazoňanů v přírodě.

[3] Žalobce s provedením testu DNA nesouhlasil. Ve vyjádření ke stanovisku zdůraznil, že uvedené druhy chová již 15 let a publikuje o nich články v odborných časopisech. Testy paternity podle jeho názoru pouze oddalují rozhodnutí ve věci a finančně ho poškozují. Byl přesvědčen, že původ papoušků řádně prokázal. Pokud prý měla AOPK pochybnosti, mohla testy provést sama na své náklady - žalobce by to umožnil. Sam však odmítl testy DNA obstarat. V reakci na to AOPK ve vyjádření ze dne 5. 3. 2012 dodala, že testy DNA jsou jediným nezpochybnitelným důkazem o původu papoušků. Zdůraznila, že důkazní břemeno je na žadateli.

[4] Jelikož žalobce nesplnil podmínku nezbytnou pro udělení vývozního povolení a nezískal kladné stanovisko AOPK, žalovaný jeho žádosti o vývozní povolení nevyhověl. Toto rozhodnutí ministr životního prostředí k rozkladu žalobce zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Důvodem byl především nedostatečně formulovaný výrok, nedostatečné odůvodnění a také skutečnost, že žalovaný porušil právo žalobce podle § 36 odst. 3 správního řádu vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům ve správním spisu. V novém rozhodnutí ze dne 25. 4. 2014 žalovaný uzavřel, že žalobce nesplnil předpoklady pro udělení vývozního povolení, neboť nepředložil dostatečné důkazy o legálním původu papoušků. Registrační listy nejsou úředním dokladem o zákonném původu papoušků, dokládají pouze splnění povinnosti registrace. Skutečnost, že exempláře jsou narozeny a odchovány v zajetí, lze prokázat jen paternitním testem. S ohledem na zvyšující se nelegální obchod s danými druhy papoušků považoval žalovaný požadavek na prokázání paternity odchovů provedením testu DNA za důvodný. Žalovaný proto žádosti žalobce nevyhověl. Proti novému rozhodnutí žalovaného žalobce podal opět rozklad k ministrovi, který již neshledal žádné procesní vady a ztotožnil se s argumenty žalovaného. Rozhodnutím ze dne 5. 12. 2014 proto rozklad zamítl.

II. Shrnutí předchozího procesního vývoje před správními soudy

[5] Žalobce rozhodnutí ministra napadl žalobou, které městský soud vyhověl. Podle městského soudu AOPK neměla vydávat negativní stanovisko, pokud neměla jisto o původu papoušků. Tato otázka měla být nejdříve předmětem dokazování ve správním řízení. Jestliže AOPK či žalovaný nepovažovali žalobcem dodané dokumenty za dostatečné, bylo namíste postupovat podle § 45 odst. 2 správního řádu a vyzvat žalobce k odstranění této vady. Městský soud proto rozsudkem ze dne 5. 10. 2017, čj. 5 A 26/2015-48, zrušil rozhodnutí ministra ze dne 5. 12. 2014 a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

pokračování

[6] Žalovaný podal proti zrušujícímu rozsudku městského soudu kasační stížnost, kterou NSS shledal důvodnou. NSS nepřisvědčil městskému soudu, že AOPK nemohla vydat negativní stanovisko dříve, než se ve správním řízení prokáže skutečný původ papoušků. Pověřený vědecký orgán nemusí dojít k závěru o škodlivém účinku dovozu, aby mohl vydat nesouhlasné stanovisko. Nesouhlasné stanovisko vydá vždy, nebude-li moci s jistotou potvrdit, že vývoz nebude mít škodlivý účinek. Tento přístup je v souladu se zásadou předběžné opatrnosti. NSS na rozdíl od městského soudu nepovažoval za vadu řízení ani to, že žalovaný nezaslal žalobci formální výzvu podle § 45 odst. 2 správního řádu k předložení paternitního testu DNA. Ze správního spisu vyplývá, že správní orgány žalobce se stanoviskem seznámily a poskytly mu dostatečný prostor na stanovisko reagovat. Žalobce si byl vědom požadavku na předložení testů DNA a soustavně proti němu brojil v průběhu správního řízení. Ve vyjádření ke stanovisku výslovně odmítl testy DNA sám a na své náklady provést. Připustil pouze možnost, že by testy na své náklady provedl žalovaný. Jak NSS nicméně připomněl, důkazní břemeno ohledně prokázání původu papoušků bylo na straně žalobce jakožto jejich držitele. Rozsudek městského soudu ze dne 5. 10. 2017 proto NSS rozsudkem ze dne 30. 5. 2018, čj. 10 As 328/2017-33, zrušil a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení. V závěru rozsudku NSS zdůraznil, že se nezabýval oprávněností požadavku na provedení testů DNA, tato otázka bude předmětem řízení před městským soudem.

[7] V novém rozsudku městský soud konstatoval, že správní orgány jsou obecně oprávněny vyžadovat paternitní testy DNA. S ohledem na jejich finanční nákladnost a zátěž pro živočichy však musí správní orgán přesvědčivě odůvodnit, proč v daném konkrétním případě nepovažuje jiné důkazy za dostatečné a vyžaduje provedení testů DNA. Stanovisko AOPK je v tomto ohledu podle městského soudu zcela nedostatečné. AOPK požadavek na provedení testů DNA nijak nezdůvodnila a nevysvětlila, proč ve spojení s dalšími skutečnostmi nepostačují jako důkaz o původu papoušků registrační listy. Tuto vadu stanoviska však podle městského soudu zhojila rozhodnutí žalovaného a jeho ministra, která se řádně vypořádala se všemi argumenty žalobce. Požadavek na provedení testů DNA shledal městský soud opodstatněným. Důkazní břemeno leželo na žalobci. Žalobce doložil pouze registrační listy papoušků, které však nejsou úředním potvrzením o původu exempláře, a samy o sobě tak nemohou původu prokázat. Žádné další důkazy žalobce nepředložil. Podle soudu proto nebyl požadavek na provedení testu DNA nepřiměřený. Tyto testy jsou totiž schopny i při absenci jiných důkazů s jistotou původ papoušků prokázat. Městský soud proto žalobu rozsudkem ze dne 13. 2. 2019, čj. 5 A 26/2015-81, zamítl jako nedůvodnou.

III. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s. V ní předně poukazuje na to, že v reakci na první zrušující rozsudek městského soudu ministr rozhodnutím ze dne 16. 1. 2018 zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2014. Věc tedy vrátil zcela na počátek k novému projednání v prvním stupni. Přestože NSS následně první rozsudek městského soudu zrušil, neexistovalo již napadené rozhodnutí ministra, ani rozhodnutí

žalovaného vydané v prvním stupni. Městský soud fakticky neměl o čem rozhodovat. V této fázi řízení byly znovu příslušné správní orgány. Řízení před městským soudem je tedy stíženo vadou zmatečnosti. To platí i tehdy, pokud první rozhodnutí ministra ve věci ze dne 5. 12. 2014 zrušením prvního rozsudku městského soudu „obživo“. V každém případě totiž neexistuje žádné rozhodnutí vydané v prvním stupni. Toto rozhodnutí ministr žalovaného sám ze své vůle pozdějším rozhodnutím ze dne 16. 1. 2018 zrušil. Uvedený stav existence dvou rozhodnutí ministra žalovaného (a neexistence správního rozhodnutí v prvním stupni) je navíc v přímém rozporu se zásadou *ne bis in idem*. Na tyto skutečnosti stěžovatel poukázal již ve vyjádření k výzvě městského soudu. Městský soud se však s nimi vůbec nevypořádal. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[9] Stěžovatel dále namítá, že AOPK neměla vydávat negativní stanovisko, pokud měla pochybnosti ohledně původu papoušků. Tato otázka měla být nejprve předmětem dokazování ve správním řízení. Pokud AOPK a žalovaný nepovažovali dokumenty předložené k žádosti za dostatečné, byli povinni stěžovatele postupem podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzvat k odstranění vad žádosti a náležitě ho poučit. Stěžovatel zásadně nesouhlasí se závěry NSS vyřčenými v předchozím zrušujícím rozsudku, podle kterého dal stěžovatel údajně najevo, že testy DNA neposkytne. Stěžovatel je přesvědčen, že testy DNA nikdy rezolutně neodmítl.

[10] Pokud jde o důkazy o původu, stěžovatel zdůrazňuje, že k žádosti přiložil registrační listy papoušků. Registrační list obsahuje veškeré potřebné údaje a osoba, která exemplář přihlásila k registraci, svým podpisem stvrzuje, že údaje o původu jsou pravdivé. Jedná se o jediný dokument o původu, který má chovatel k dispozici. Takový dokument je třeba považovat za důkaz o původu, není-li nade vší pochybnost prokázán opak (například že absentují zásadní údaje či jsou zjevně nepravdivé). Přestože tedy registrační listy nejsou podle zákona úředním potvrzením o původu exemplářů, jedná se nepochybně o důkaz, ze kterého lze původ dovodit. Zvláště pak ve spojení se záznamy uloženými u Krajského úřadu v Olomouci, ze kterých je ve vztahu k daným exemplářům zřejmé, že je stěžovatel choval již více než deset let před podáním žádosti, a o jejich původu tak neexistuje žádná pochybnost. Správní orgány jsou povinny zjišťovat stav věci tak, aby neexistovaly důvodné pochybnosti. Případný nelegální původ tedy musí prokázat. V opačném případě se musí řídit principem presumpce neviny, a to tím spíše, je-li původ exempláře podložen registračním listem.

[11] Podle další kasační námitky žádný předpis nestanoví povinnost prokazovat původ vyvážených exemplářů chráněného druhu testy DNA. S ohledem na finanční nákladnost a zátěž pro živočichy musí být dostatečně odůvodněn. AOPK při zpracování stanoviska vycházela z nepřesných údajů a její závěry se neopíraly o přezkoumatelné podklady. Přístup správních orgánů a soudu vede k závěru, že testy DNA bude fakticky nutné provést vždy i po doložení registračních listů a dalších záznamů o chovu, což nereflektuje obvyklou praxi. Dodnes navíc není k dispozici validační studie nedomestikovaných druhů. Výsledky testu DNA tedy nejsou řádně podloženy, a proto ani tento podklad nelze považovat za nezpochybnitelný důkaz o původu exemplářů.

[12] Žalovaný se ve vyjádření ztotožňuje s rozsudkem městského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu. Soud nejprve posoudil pravomoc městského soudu k posouzení věci [III.A.], následně přezkoumal námitky týkající se povinnosti výzvy k předložení testu DNA [III.B.], poté se zabýval otázkou prokazování původu papoušků registračními listy [III.C.] a nakonec se vypořádal s oprávněností požadavku na provedení paternitních testů DNA [III.D.].

[14] Kasační stížnost není důvodná.

IV. A. Pravomoc městského soudu k posouzení věci

[15] Stěžovatel předně s poukazem na procesní vývoj kauzy zpochybňuje „příslušnost“ městského soudu k posouzení věci. V této souvislosti rovněž napadá rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost, jelikož stejnou námitku vznesl již v řízení před městským soudem, avšak ten se k věci nevyjádřil.

[16] Ze spisu městského soudu vyplývá, že stěžovatel v přípisu ze dne 6. 8. 2018 reagoval na nové projednání věci. V tomto přípisu stěžovatel mimo jiné shrnul procesní vývoj případu a uzavřel, že v této fázi řízení je „příslušný“ o věci znovu rozhodovat správní orgán, nikoliv městský soud.

[17] NSS souhlasí se stěžovatelem, že na tento dílčí argument městský soud výslovně neodpověděl. Absence výslovné odpovědi na každý dílčí argument vznesený v průběhu soudního řízení však bez dalšího nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Postačí, jsou-li vypořádány základní námitky účastníka řízení, případně dle okolností případu je akceptovatelná i odpověď implicitní [srov. náleze ze dne 10. 12. 2014, sp. zn. IV. ÚS 919/14 (N 225/75 SbNU 521), věc *Lenka Cinková*, bod 13]. Městský soud argumentaci stěžovatele implicitně vypořádal tím, že věc projednal a rozhodl o ní. Z jeho postupu ve věci je zřejmé, že tvrzení stěžovatele o „nepříslušnosti“ městského soudu k posouzení věci nepokládá za důvodné. S ohledem na povahu námítky NSS nepovažuje absenci jejího výslovného vypořádání za vadu způsobující nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Nejedná se o stěžejní námitku, která by souvisela s předmětem sporu, jde naopak jen o dílčí námitku procesního rázu.

[18] Argumentace stěžovatele je nadto ve zjevném rozporu s dlouhodobou a ustálenou judikaturou, podle které

„[p]rocesní situace, kdy žalovaný správní orgán na základě pravomocného rozsudku krajského soudu vydá ve správním řízení znovu rozhodnutí, které posléze nabude právní moci, následně či mezitím NSS tento rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k novému projednání, jistě není žádoucí. O žalobě je však třeba znovu rozhodnout v souladu se závazným právním názorem kasačního soudu, což mj. znamená „obživnutí“ původně zrušeného rozhodnutí správního orgánu [...]. Přestože

je nutno existenci dvou rozhodnutí v téže věci hodnotit jako negativní, jedná se o důsledek povahy kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, čj. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS, body 34 a 37; dále srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS).

[19] K obdobným závěrům dospěl NSS také v rozsudku ze dne 10. 10. 2013, čj. 9 Afs 71/2012-34, kde dále uvedl, že

„[e]xistence dvou správních rozhodnutí v téže věci je jistě nežádoucí, nicméně **nemá za následek zmatečnost řízení či nezákonnost kasační stížností napadeného rozsudku.** Bude tedy zejména na žalovaném, případně na krajském soudu, vzniklou nežádoucí situaci ohledně v pořadí druhého rozhodnutí procesně vypořádat. Existence tohoto rozhodnutí nemá vliv na posouzení zákonnosti rozhodnutí, které je předmětem přezkumu v projednávané věci“ (zvýraznění doplněno)

[20] Jelikož NSS rozsudkem ze dne 30. 5. 2018 původní rozsudek městského soudu zrušil, „obživlo“ městským soudem dříve zrušené rozhodnutí ministra žalovaného ze dne 5. 12. 2014, včetně výroku, kterým ministr potvrdil rozhodnutí ze dne 25. 4. 2014 vydané v prvním stupni. Současně tedy nepochybně „obživlo“ také rozhodnutí ze dne 25. 4. 2014 vydané v prvním stupni. NSS si je vědom skutečnosti, že rozhodnutím ministra žalovaného ze dne 16. 1. 2018 bylo rozhodnutí v prvním stupni ze dne 25. 4. 2014 zrušeno. Později vydané rozhodnutí ministra žalovaného ze dne 16. 1. 2018 však nelze chápat tak, že nahrazuje rozhodnutí ministra žalovaného ze dne 5. 12. 2014, a to ani co do závěrů potvrzujících rozhodnutí ze dne 25. 4. 2014 vydané v prvním stupni. S ohledem na procesní vývoj kauzy existují tato opačná správní rozhodnutí ministra žalovaného vedle sebe. NSS proto nepovažuje za opodstatněné úvahy stěžovatele, že městský soud není „příslušný“ posoudit věc, jelikož neexistuje podkladové rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V souladu s výše citovanou ustálenou judikaturou v pořadí druhé správní rozhodnutí ze dne 16. 1. 2018 nemá vliv na posouzení zákonnosti rozhodnutí ze dne 5. 12. 2014, které je předmětem přezkumu v nynější věci.

[21] Důvodným NSS neshledal ani tvrzení stěžovatele, že stav existence dvou rozhodnutí ministra žalovaného je v přímém rozporu se zásadou *ne bis in idem*. Stěžovatel poukazuje na rozsudek ze dne 9. 6. 2016, čj. 2 Azs 307/2015-41, ve kterém NSS dovodil, že jsou-li v téže věci vydána dvě správní rozhodnutí v důsledku kasace pravomocného zrušujícího rozsudku krajského soudu, může správní orgán či krajský soud zrušit později vydané správní rozhodnutí v přezkumném řízení pro rozpor s právním principem *ne bis in idem*. Tento princip lze totiž chápat obecně jako zákaz dvojího projednání téže věci a aplikovat i na nedeliktní správní řízení. NSS však k tomu nyní dodává, že pomocí této argumentace jistě nelze zpochybnit pravomoc městského soudu k přezkumu v pořadí prvního („obživlého“) rozhodnutí ministra.

[22] Lze proto uzavřít, že soudní řízení před městským soudem netrpělo namítanou vadou a napadený rozsudek není nepřezkoumatelný.

IV. B. Povinnost výzvy k předložení testu DNA

[23] V další kasační námitce stěžovatel uvádí, že s ohledem na nedostatečná zjištění o původu papoušků nebyla AOPK oprávněna vydat negativní stanovisko. Tato otázka měla

pokračování

podle stěžovatele být nejprve předmětem dokazování ve správním řízení. Pokud prý správní orgány nepovažovaly podklady přiložené k žádosti v tomto ohledu za dostatečné, měly stěžovatele poučit a vyzvat podle § 45 odst. 2 správního řádu. Na jiném místě v kasační stížnosti stěžovatel popírá, že by ve správním řízení rezolutně odmítl testy DNA provést.

[24] NSS dospěl k závěru, že tyto kasační námitky nejsou podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. přípustné, neboť detailní odpověď na ně již NSS poskytl již v prvním rozsudku čj. 10 As 328/2017-33 (viz rekapitulaci v bodě [6]). Stěžovatel v této souvislosti netvrdí nic, s čím by se již NSS v předchozím rozsudku nevypořádal. Nutno zdůraznit, že NSS je v řízení o opětovné kasační stížnosti vázán právním názorem, který v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku. Právě proto je i přípustnost opětovné kasační stížnosti omezena na ty důvody a otázky, které NSS v téže věci doposud nevyřešil (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS).

IV. C. Prokazování původu papoušků registračními listy

[25] Další kasační námitky se týkají předmětu sporu, tedy zda registrační listy předložené k žádosti o vývozní povolení jsou dostačujícím důkazem o legálním původu papoušků a zda požadavek AOPK na předložení paternitního testu DNA byl oprávněný a řádně odůvodněný.

[26] Úvodem NSS poznamenává, že v souladu s čl. 5 odst. 2 písm. b) ve spojení s odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 338/97 se v řízení o vývozním povolení zjišťuje, zda *exempláře byly získány v souladu s právními předpisy o ochraně dotyčných druhů*. Žádost o vývozní povolení lze vydat pouze tehdy, pokud je zřejmý legální původ exempláře a vyloučeno jeho nezákonné odejmutí z přírody.

[27] Stěžovatel je přesvědčen, že o legálním původu papoušků svědčí registrační listy přiložené k žádosti ve spojení se „záznamy o chovu uloženými u Krajského úřadu v Olomouci“. Tyto dokumenty je třeba podle stěžovatele považovat za důkaz o původu, není-li prokázán opak. Případný nelegální původ musí prý prokazovat správní orgány. V opačném případě je třeba se podle stěžovatele řídit principem presumpce neviny, zvláště je-li původ exempláře podložen registračním listem.

[28] Podle NSS stěžovatel v této kasační námitce nesprávně přenáší důkazní povinnost na správní orgány. Jak podrobně vysvětlil městský soud v napadeném rozsudku, v nynější věci nelze vycházet ze zásady materiální pravdy v § 3 či z § 50 odst. 2 správního řádu, podle kterého podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Ze znění zvláštních předpisů týkajících se vývozu ohrožených druhů zřetelně vyplývá, že odpovědnost za prokázání legálního původu papoušků ležela na stěžovateli.

[29] Podle čl. 5 odst. 2 písm. b) ve spojení s odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 338/97 platí, že vývozní povolení smí být vydáno pouze poté, co *žadatel předloží* dokumenty dokazující, že exempláře byly získány v souladu s právními předpisy o ochraně dotyčných druhů.

Obdobně podle čl. 26 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 865/2006² *musí být žádost o vývozní povolení doprovázena takovými písemnými důkazy, které tento orgán považuje za nezbytné k tomu, aby mohl posoudit, zda na základě článku 5 nařízení (ES) č. 338/97 má být povolení nebo potvrzení vydáno*. Také právní předpisy ČR týkající se ochrany ohrožených druhů živočichů přenáší důkazní břemeno ohledně prokázání zákonného původu na držitele exemplářů [srov. § 24 zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů (zákon o obchodování s ohroženými druhy)].

[30] Zvýšené nároky ohledně prokazování původu jsou odůvodněny důležitým veřejným zájmem na ochraně těchto ohrožených druhů a reflektují zásadu obezřetnosti a prevence v čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování EU. V případě nejasného původu exemplářů je třeba preventivně chránit ohrožené druhy živočichů před potenciálním nelegálním obchodem a nepřímo před jejich odchyttem v přírodě. Jak NSS dříve vysvětlil:

„Pokud by bylo na správním orgánu, aby prokázal, že zadržené exempláře nebyly získány v souladu s právními předpisy, znamenalo by to rezignaci na účinnou kontrolu chovu a dispozic s jedinci chráněných druhů. V praxi by totiž zpravidla bylo velmi obtížné až nemožné prokázat takový nelegální původ, pokud by se nepodařilo obchodníky přistihnout přímo při pašování exemplářů chráněných druhů. Pokud již se právnická či fyzická osoba rozhodne věnovat se chovu zvláště chráněných druhů živočichů, musí proto věnovat zvýšenou pozornost předpisům upravujícím na mezinárodní, evropské i národní úrovni jejich evidenci a kontrolu. Byť se tyto předpisy mohou zdát velmi přísné a formalistické, z výše uvedených důvodů je nelze považovat za samoučelné“

(rozsudek ze dne 24. 7. 2013, čj. 4 As 79/2013-43, č. 2931/2013 Sb. NSS; dále srov. např. usnesení ÚS ze dne 19. 7. 2019, sp. zn. II. ÚS 4149/18).

[31] Optikou výše uvedeného proto neobstojí tvrzení stěžovatele o tom, že pokud správní orgány neprokázaly případný nelegální původ papoušků, musí se řídit principem presumpce neviny. Nejde totiž o řízení ve věci (správního) trestání, kde se presumpce neviny uplatní. Obdobné argumenty ostatně NSS zamítl jako nedůvodné již v rozsudku ze dne 31. 7. 2019, čj. 2 As 390/2017-27, bod 38, ve věci téhož stěžovatele, kde uvedl, že *„pokud stěžovatel není schopen prokázat původ exempláře, nelze mít za prokázaný ani legální důvod jeho držby. Absenci důkazů svědčících pro nelegální původ totiž nelze bez dalšího interpretovat jako prokázání původu legálního“*.

[32] Bylo tedy na stěžovateli, aby za účelem získání vývozního povolení předložil důkazy, které prokazují legální původ papoušků. Právní předpisy nepředepisují, jaké konkrétní důkazní prostředky je třeba předložit pro prokázání legálního původu exemplářů (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. 7. 2009 ve věci C-344/08,³ *Tomasz Rubach*, bod 27).

[33] Stěžovatel v žádosti deklaroval, že všichni papoušci, pro které žádá vývozní povolení, byli narozeni a odchováni v zajetí. V souladu s čl. 54 nařízení Komise (ES) č.

² Nařízení Komise (ES) č. 865/2006 ze dne 4. 5. 2006 o prováděcích pravidlech k nařízení Rady (ES) č. 338/97 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s těmito druhy (Úř. věst. L 166, 19. 6. 2006, s. 1-69).

³ ECLI:EU:C:2009:482

pokračování

865/2006 je třeba za účelem prokázání legálního původu živočicha narozeného a odchovaného v zajetí uspokojivě doložit původ rodičů. Dané ustanovení stanoví, že exemplář živočišného druhu je možné považovat za exemplář narozený a odchovaný v zajetí pouze tehdy, jestliže je *příslušný výkonný orgán po konzultaci s příslušným vědeckým orgánem členského státu ubezpečen, že exemplář je potomstvem nebo je odvozen z potomstva narozeného nebo jinak vyprodukovaného v kontrolovaném prostředí z rodičů, kteří kopulovali nebo jejichž gamety byly jinak přeneseny v kontrolovaném prostředí.*

[34] Stěžovatel tuto skutečnost dokládal registračními listy. NSS je shodně s městským soudem a správními orgány přesvědčen, že registrační listy samy o sobě nemohou původ papoušků prokázat. Na rozdíl od vývozního povolení není nezbytnou podmínkou registrace exempláře předložení důkazů o jeho legálním původu. Registrační list je pouze dokladem o splnění povinnosti zákonné registrace exempláře. To výslovně potvrzuje také § 23 odst. 3 zákona o obchodování s ohroženými druhy, podle kterého *[r]egistrační list není úředním potvrzením o zákonném původu exempláře*. Důvodová zpráva k novele zákona o obchodování s ohroženými druhy č. 346/2009 Sb. dodává, že *[r]egistrace je aktem evidence mimo správní řízení* (sněmovní tisk č. 511/0, V. volební období, dostupný na www.psp.cz). NSS nepopírá, že ve spojení s jinými důkazy mohou registrační listy účinně napomáhat při prokazování původu exempláře (srov. rozsudek ze dne 13. 12. 2013, čj. 2 As 61/2013-31). Sám bez spojení s dalšími dokumenty však nesnímá ze stěžovatele odpovědnost za prokázání legálního původu exempláře.

[35] Vypovídací hodnotu tohoto důkazu v nynější kauze navíc oslabuje skutečnost, že původ papoušků narozených po roce 2010 stěžovatel v důsledku zrušení povinnosti registrace nedokládal registračními listy patřícími přímo těmto papouškům, nýbrž registračními listy jejich deklarovaných rodičů. Takto stěžovatel prokazoval původ celkem u sedmi ze dvanácti papoušků určených k vývozu (z toho u všech šesti papoušků amazoňana haitského a u jednoho z celkem dvou papoušků amazoňana černozobého).

[36] Původ papoušků nemohou registrační listy prokázat ani ve spojení se „záznamy uloženými u Krajského úřadu v Olomouci“, na které stěžovatel odkazoval v průběhu správního řízení a činí tak také v kasační stížnosti. Podle stěžovatele z odkazovaných záznamů plyne, že dané druhy papoušků pravidelně odchovává, a to již více než deset let. NSS nezpochybňuje, že stěžovatel pravidelně dané druhy papoušků odchovává. To ostatně vyplývá také ze stanoviska AOPK ze dne 5. 12. 2011, které mapuje počet odchovů v letech 2005-2009. Obecné záznamy o pravidelném odchovu papoušků však nejsou nezpochybnitelným důkazem o původu konkrétních papoušků určených k vývozu.

[37] NSS v této souvislosti podotýká, že od 1. 1. 2010 má stěžovatel povinnost sám vést a uchovávat knihu se záznamy o chovu a obchodu s exempláři [viz § 24 odst. 7 zákona o obchodování s ohroženými druhy ve spojení s přílohou č. 9 písm. f) a č. 10 vyhlášky č. 210/2010 Sb.]. Kniha obsahuje záznamy týkající se každého jednotlivého exempláře, včetně podrobných údajů o tomto exempláři, jako například *popis exempláře, kterým se rozumí zejména pohlaví, datum narození, pokud je známo, způsob označení a číslo značky, charakteristické individuální znaky nebo číslo fotografie přiložené k záznamu, nebo číslo registračního listu* atd. (viz § 15 vyhlášky č. 210/2010 Sb.). Stěžovatel tedy měl mít k dispozici také záznamy o chovu konkrétních papoušků určených k vývozu, které pochází

z jeho vlastního odchovu (alespoň těch narozených po 1. 1. 2010). Pokud je považoval za relevantní důkaz, bylo na něm, aby tyto záznamy k žádosti o vývozní povolení předložil.

[38] NSS nepopírá, že je stěžovatel dlouhodobým a erudovaným chovatelem, kterému se daří dané druhy papoušků odchovávat. Pouze na základě důkazů předložených k žádosti o vývozní povolení však nemohla AOPK s určitostí potvrdit, že konkrétní papoušci určení k vývozu jsou skutečně potomky stěžovatelem odchovaných jedinců [srov. čl. 54 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 865/2006 cit. v bodě [33]].

[39] S ohledem na celkový kontext, ve kterém stěžovatel o vývozní povolení žádal, bylo podle NSS opodstatněné požadovat další důkazy, které by postavily původ papoušků najisto. Ze stanoviska AOPK ze dne 5. 12. 2011 totiž vyplývá, že se jedná o velmi atraktivní druhy, které se nelegálně dováží také na území EU. AOPK poukázala na zcela konkrétní incident, při kterém bylo na vídeňském letišti v dubnu 2011 (tedy v relativně krátkém období před podáním žádosti) zadrženo 74 vajec papoušků stejného druhu. AOPK rovněž na základě údajů z registru CITES zmapovala počet odchovů v ČR u jednotlivých druhů papoušků v letech 2005 - 2009 a počet chovatelů, kteří tyto odchovy v daných letech registrovali. Tyto údaje se až na výjimku pohybují v řádu jednotek. Odchovy daných papoušků tedy byly v ČR vzácné, což nepochybně zvyšuje jejich atraktivitu. Jak vysvětlil žalovaný v rozhodnutí ze dne 25. 4. 2014, poptávka po zvířatech z volné přírody je větší především u těch druhů, které se nedaří v zajetí běžně odchovat. V jiném stanovisku ze dne 9. 5. 2012 AOPK upozornila na to, že v posledních letech byl nelegální obchod zaznamenán také v Česku a Slovensku. Upozornila též na vysokou cenu těchto papoušků.

[40] Také zákonodárce vnímá dané druhy papoušků jako vzácně chované živočichy, kteří jsou ohroženi nelegálním obchodem. Z této skutečnosti vycházel při změně zákona o obchodování s ohroženými druhy živočichů. Proto novelou č. 346/2009 Sb. zařadil amazony do skupiny živočichů, na které se vztahuje povinnost vést záznamy o chovu a obchodu [srov. § 24 zákona o obchodování s ohroženými druhy ve spojení s přílohou č. 9 písm. f) a č. 10 vyhlášky č. 210/2010 Sb.]. V důvodové zprávě k novele č. 346/2009 zákonodárce uvedl:

„Povinností pro chovatele je také vedení písemných záznamů o chovu živých zvířat z přílohy A a B, jejichž seznam bude upřesněn prováděcí vyhláškou tak, aby šlo jen o vzácněji chované druhy, se kterými se obchoduje nelegálně [...]“
(důvodová zpráva k novele č. 346/2009 Sb., sněmovní tisk č. 511/0, V. volební období, dostupný na www.psp.cz).

[41] Jak správně konstatoval již městský soud, AOPK, správní orgány ani soudy netvrdí, že nelegální obchod má se stěžovatelem nějakou spojitost. Výše uvedené skutečnosti tvoří kontext případu, který odůvodňuje, proč nemohou být stěžovatelem předložené doklady dostačující. V souladu se zásadou předběžné opatrnosti bylo opodstatněné trvat na předložení dalších důkazů, které by s jistotou původ papoušků prokázaly.

[42] NSS se neztotožnil ani s argumentací stěžovatele, kterou se snaží výše uvedené skutečnosti v kasační stížnosti zpochybnit. Stěžovatel předně uvádí, že novelou účinnou od 1. 1. 2010 zákonodárce zrušil povinnost registrace u papoušků posuzovaných v nynější kauze. Tuto skutečnost mu prý nelze klást k tíži. Podle stěžovatele není možné, aby

pokračování

žalovaný odmítal vydat vývozní povolení s poukazem na to, že si nedokázal zjistit relevantní informace o počtech odchovů. NSS těmto tvrzením nepřisvědčil. S ohledem na údaje ve stanovisku AOPK o počtu odchovů z let 2005 a 2009 je zřejmé, že v době podání žádosti o vývoz v roce 2011 byly odchovy v ČR stále velmi vzácné. Rapidní zvýšení odchovu po zrušení registrační povinnosti v roce 2010 není pravděpodobné. Sám stěžovatel ve správním řízení zpochybňoval aktuálnost údajů o odchovech pouze v případě amazoňana haitského, kde AOPK označila stěžovatele jako jediného chovatele, který registruje odchovy. V této souvislosti stěžovatel zmiňoval jen jednoho dalšího chovatele. Stěžovatel nepředložil žádné jiné důkazy svědčící o tom, že by se po zrušení registrace stali tito papoušci běžně odchovávaným druhem.

[43] NSS nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatele, podle kterého zrušením povinnosti registrace zákonodárce předjímá, že chov v zajetí nemá negativní účinky na volně žijící populaci uvedeného druhu a že na území ČR nehrozí žádné nelegální aktivity. Z důvodové zprávy k novele zákona o obchodu s ohroženými druhy č. 346/2009 Sb. vyplývá, že zrušení povinnosti registrace daných druhů papoušků bylo motivováno snahou snížit administrativní zátěž chovatelů, nikoliv neexistencí nelegálních aktivit s těmito živočichy, jak tvrdí stěžovatel. Právě z důvodu přetrvávajícího ohrožení nelegálním obchodem zákonodárce stejnou novelou zavedl povinné vedení záznamů o chovu a o obchodu (srov. § 24 zákona o obchodování s ohroženými druhy, viz také bod [40]).

[44] Posouzení věci nemohl ovlivnit ani argument stěžovatele, že živočichové zařazení v příloze B nejsou přímo ohroženi vyhynutím a vztahují se na ně mírnější podmínky. Je pravda, že na živočichy zařazené do přílohy B dopadají méně přísné podmínky než na živočichy přímo ohrožené vyhynutím z přílohy A nařízení Rady (ES) č. 338/97. To však neznamená, že živočichové v příloze B nejsou ohroženou skupinou a netýkají se jich speciální omezení (např. vývozní a jiná povolení, regulace obchodních činností včetně prokazování legálního původu v rámci těchto činností). NSS podotýká, že přílohy ohrožených druhů živočichů v nařízení Rady (ES) č. 338/97 se pravidelně v ročních či dvouletých intervalech aktualizují, a to na základě výstupu z odborného zasedání konference stran Úmluvy o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES) (vyhl. sdělením pod č. 572/1992 Sb.). Papoušci daného druhu volně žijící v přírodě tedy nadále prokazatelně patří mezi ohrožené živočichy, kteří jsou chráněni zvláštní právní úpravou.

[45] NSS uzavírá, že stěžovatel neunesl důkazní břemeno. S ohledem na celkový kontext v době podání žádosti (srov. bod [39]) bylo nezbytné předložit nezpochybnitelné důkazy o původu konkrétních papoušků, pro které stěžovatel žádal vývozní povolení. Tuto povinnost stěžovatel nesplnil. AOPK proto v souladu se zásadou předběžné opatrnosti nemohla vyloučit, že se jedná o exempláře získané nelegálně z volné přírody.

IV. D. Požadavek na provedení testu DNA

[46] V další kasační námitce stěžovatel brojí proti požadavku AOPK, aby stěžovatel provedl paternitní testy DNA.

[47] NSS připomíná, že není oprávněn přezkoumávat po odborné stránce stanovisko AOPK, ze kterého správní orgány vycházely ve svých rozhodnutích. Jeho úkolem je

posoudit, zda je stanovisko dostatečně logicky a přesvědčivě odůvodněno a zda nepřekračuje obecný zákaz libovůle a svévole (rozsudek ze dne 29. 5. 2013, čj. 6 As 80/2012-49, věc *B.A.R. - REPTOFILIA*).

[48] Jak správně vysvětlil již městský soud, správní orgány jsou obecně oprávněny v souladu s čl. 55 nařízení Komise (ES) č. 865/2006 v případech, kdy je nezbytné zjistit rodový původ živočicha, vyžadovat provedení testu DNA (analýzu krve). S ohledem na nákladnost a určitou zátěž pro živočichy však musí tento požadavek řádně zdůvodnit.

[49] Podle stěžovatele AOPK ve stanovisku vycházela z nesprávných informací. Stěžovatel konkrétně považuje za nepravdivé tvrzení, že je v ČR jediným známým chovatelem amazoňanů haitských a jedním ze dvou až tří známých chovatelů amazoňanů jamajských, respektive amazoňanů černožobých. Podle něj bylo chovatelů mnohem více, než se AOPK domnívala. Snadno lze prý zjistit, že jich byly stovky. NSS k tomu uvádí, že celkový počet chovatelů nebyl ve stanoviscích AOPK vůbec vyčíslen. AOPK vyčísliła pouze počty konkrétních chovatelů, kteří registrují odchovy příslušných papoušků. Tato informace tedy byla podstatná pro posouzení, nakolik je obvyklé, že se daní papoušci narodí v zajetí. Námitku proto NSS neshledal důvodnou.

[50] NSS se neztotožnil se stěžovatelem, ani pokud jde o námitku nedostatečného odůvodnění požadavku na provedení testu DNA. Přestože stanovisko AOPK ze dne 5. 12. 2011 je relativně strohé a nevypovídá se se všemi podstatnými skutečnostmi, v následném správním řízení tuto vadu AOPK napravila. AOPK se totiž vyjádřila k věci také ve stanovisku ze dne 5. 3. 2012, kde mimo jiné zopakovala požadavek na provedení testu DNA a uvedla, že důkazní břemeno je na žadateli. Dále se AOPK podrobně vyjádřila také k rozkladu stěžovatele ve stanovisku ze dne 9. 5. 2012. Rozhodnutím ze dne 12. 11. 2012 zrušil ministr původní rozhodnutí žalovaného. V novém správním řízení dostal stěžovatel prostor podle § 36 odst. 3 správního řádu seznámit se před vydáním rozhodnutí se stanovisky AOPK a vyjádřit se k nim.

[51] Také rozhodnutí správních orgánů deklarují požadavek na provedení testu DNA. Například na s. 4 rozhodnutí ze dne 25. 4. 2014 žalovaný výslovně uvádí:

„Ministerstvo v souladu s článkem 55 nařízení Komise považuje za nezbytné zjistit rodový původ vyvážených exemplářů pomocí analýzy krve nebo jiné tkáně, jelikož žadatel v rozporu s článkem 5 odst. 4 ve spojení s článkem 5 odst. 2 nařízení Rady nepředložil žádné relevantní dokumenty, dokazující deklarovaný původ předmětných exemplářů. Ministerstvo proto není v rozporu s článkem 54 nařízení Komise ubezpečeno, že vyvážené exempláře splňují výše uvedená kritéria pro exempláře narozené a odchované v zajetí. Kopie registračních listů, které žadatel ke své žádosti předložil, jsou pouze dokladem o splnění povinnosti zákonné registrace exempláře, nikoli, v souladu s ust. § 23 odst. 3 zákona, potvrzením o původu exempláře. Podle článku 26 odst. 1 nařízení Komise musí být vyplněný formulář žádosti o vývozní povolení doprovázen takovými písemnými důkazy, které tento orgán považuje za nezbytné k tomu, aby mohl posoudit, zda na základě čl. 5 nařízení Rady má být povolení vydáno.“

Na jiných místech rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2014 i ministra ze dne 5. 12. 2014 se nachází řádné odpovědi na otázky, jak konkrétně může vydání vývozního povolení ohrozit populaci amazoňanů, proč je provedení testu DNA v dané věci nezbytné a proč nepostačí registrační listy papoušků.

pokračování

[52] NSS je tedy s ohledem na celkový vývoj správního řízení shodně s městským soudem přesvědčen, že požadavek na provedení testu DNA byl ve správním řízení přesvědčivě a logicky zdůvodněn. Současně NSS neshledal, že by AOPK tímto požadavkem porušila zákaz svévole a libovůle. Vzhledem ke skutečnosti, že papoušci určení k vývozu jsou vzácně odchovávanými živočichy a jsou prokazatelně terčem nelegálního obchodu, území EU nevyjímaje, bylo nezbytné jednoznačně prokázat původ konkrétních papoušků určených k vývozu. Stěžovatelem předložené důkazy jsou obecné a s určitostí nepotvrzují, že se jedná o jedince odchované a narozené v zajetí (tj. že jsou potomky stěžovatelem deklarovaných rodičů). V takovém případě považuje NSS požadavek na provedení testu DNA za oprávněný. NSS již v minulosti uvedl, že u řady druhů lze příslušnost potomstva k rodičům bezpečně prokázat jen paternitním testem DNA (viz rozsudek ze dne 27. 9. 2007, čj. 8 As 62/2006-97, č. 1443/2008 Sb. NSS).

[53] Stěžovatel se snaží důkazní hodnotu paternitního testu DNA zpochybnit tvrzením, že dosud neexistuje řádná validační studie nedomestikovaných druhů, která by stanovila jednoznačně určené vzorky. Tento argument stěžovatel poprvé vznáší až v kasační stížnosti, a proto je v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelný.

[54] NSS závěrem konstatuje, že byť se požadavek na předložení testu DNA může zdát přísný a formalistický, nelze ho zejména s ohledem na nelegální obchodování s danými druhy papoušků považovat za samoúčelný. Intenzita zájmu na ochraně ohrožených druhů v nynější kauze odůvodňuje i přísná pravidla při vývozu papoušků do zahraničí.

V. Závěr a náklady řízení

[55] S ohledem na vše výše uvedené proto NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[56] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. září 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu