



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Mgr. B. V.**, zastoupena JUDr. Jiřím Urbanem, advokátem se sídlem Krosenská 531/4, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2017, č. j. 28949/2017-MZE-17211, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2020, č. j. 9 A 160/2017 – 47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Česká plemenářská inspekce (dále jen „inspekce“) rozhodnutím ze dne 2. 3. 2017, č. j. 1435/2017-ČPI, uložila žalobkyni podle § 27 odst. 8 písm. g) zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), pokutu ve výši 50.000 Kč za zmaření kontroly nařízené

na 9. 8. 2016 z důvodu nesplnění povinností stanovených v § 24 odst. 10 písm. a) plemenářského zákona a § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Následně správní orgán I. stupně vydal dvě opravná rozhodnutí ze dne 4. 4. 2017, č. j. 2284/2017-ČPI, ze dne 2. 5. 2017, č. j. 3241/2017-ČPI, a dvě opravná usnesení ze dne 2. 5. 2017, č. j. 3245/2017-ČPI a č. j. 3249/2017- ČPI.

[2] Žalobkyně podala proti uvedeným rozhodnutím a usnesením inspekce odvolání, která žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou, kterou městský soud neshledal důvodnou a zamítl ji.

[4] Městský soud konstatoval, že v oznámení o zahájení kontroly byl podrobně specifikován jak předmět kontroly, tak i den a místo zahájení kontroly; žalobkyně byla rovněž poučena o svých právech a povinnostech a o následcích, které může porušení těchto povinností vyvolat. Taktéž v obou protokolech o výsledku kontroly byl předmět kontroly uveden zcela jednoznačně, určitě a nezaměnitelně a svým rozsahem odpovídal oznámení o zahájení kontroly.

[5] Žalovaný podle soudu pochybil, pokud označil protokol o neumožnění kontroly/nesoučinnosti při kontrole jako protokol o výsledku kontroly, a poučil žalobkyni o právu podat námitky proti kontrolnímu zjištění. V posuzovaném případě totiž správní orgán žádné kontrolní zjištění fakticky pro nesoučinnost kontrolované osoby neučinil. Toto procesní pochybení však nezpůsobilo nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[6] Městský soud dále zdůraznil, že v oznámení o zahájení kontroly byla žalobkyně upozorněna na nutnost přítomnosti při kontrole. Pokud se tedy nemohla kontroly zúčastnit osobně, měla se buď včas omluvit a doložit v omluvě tvrzené důvody, nebo pro účely kontroly udělit plnou moc jiné osobě, odlišné od kontrolního orgánu, o čemž byla několikrát poučena. Inspekce srozumitelně vysvětlila, proč neakceptovala potvrzení o lékařské prohlídce ze dne 8. 8. 2016; toto potvrzení totiž časově neodpovídalo termínu kontroly (tj. datu 9. 8. 2016). Žalobkyně nadto nepředložila lékařské potvrzení bez zbytečného odkladu po vzniku překážky, nýbrž až v rámci zahájeného správního řízení o uložení pokuty za zmaření kontroly, tj. téměř půl roku po termínu kontroly. Nejednalo se tak o včas doloženou, a tedy řádnou omluvu.

[7] Podle soudu dále nebyla pro rozhodnutí věci relevantní pracovní neschopnost žalobkyně, jakož i skutečnost, zda byla či nebyla účastna nemocenského pojištění, neboť správní orgán nebyl povinen zjišťovat či ověřovat důvody nepřítomnosti žalobkyně při kontrole. K námitce žalobkyně ohledně přerušení podnikání soud uvedl, že termín posuzované kontroly, jakož i oba náhradní termíny, spadaly do období, kdy žalobkyně podnikatelskou činnost vykonávala, a tudíž byla povinna kontrolu umožnit a poskytnout správnímu orgánu součinnost. Z hlediska deliktů odpovědnosti žalobkyně je rozhodující stav v době spáchání deliktu, nikoli stav v době řízení o pokutě za tento delikt.

## II. Důvody kasační stížnosti žalobkyně

[8] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatelka namítla, že plnění povinností dle plemenářského zákona bez konkrétního vymezení kontrolovaných povinností není možné považovat za určení předmětu konkrétní kontroly, ale vyjádření skutečnosti, že kontrola je zaměřena na to, aby získala poznatky k postihu kontrolované osoby. Kontrolovaná osoba, má-li hospodářství zaměřeno na venkovní chov, nemůže a nebude mít k dispozici veškeré písemné podklady, které by kontroloři mohli požadovat; tím samozřejmě bude mít kontrolor k dispozici zjištění o porušení (nesplnění) některé z povinností dle zákona a bude mít důvod k uložení pokuty. Proto je vyloučeno považovat úkony správního orgánu I. stupně za řádné zahájení kontroly dle plemenářského zákona, a rovněž uložení pokuty za správní delikt nemůže být zákonné. Toto městský soud zcela pominul.

[10] Dále stěžovatelka zpochybnila, že inspekce prováděla kontrolu podle plemenářského zákona, neboť zjištění počtu hospodářských zvířat za kontrolní období pro opatření LFA/AEKO - kontrola v průběhu retenčního období 2016 – nespadá do působnosti tohoto zákona. Vyvstaly proto pochybnosti, zda vůbec mohla být podle plemenářského zákona uložena pokuta za správní delikt. I tuto zásadní skutečnost městský soud opomněl.

[11] Městský soud rovněž pominul namítanou neúplnost a tedy nesprávnost obsahu příslušných protokolů, z nichž jednoznačně plyne účelovost postupu inspekce. Pokud by uvedené skutečnosti v protokolech byly uvedeny, pak by inspekce nemohla podat informaci dožadujícímu orgánu (Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu, dále jen „SZIF“) o tom, že kontrola byla zmařena, neboť mohl bez problémů provést kontrolu v rozsahu dožádání. Jak uvedl soud, bylo možné pořídit více protokolů k dílčím otázkám kontroly, tedy mohla být provedena kontrola a pořízen o tom řádný protokol. Inspekce stěžovatelku záměrně poškodila tím, že jí v důsledku nečinnosti inspekce nebyla přiznána dotace. Ani jeden ze správních orgánů nevysvětlil, proč ke kontrole - k ověření, že na pozemcích jsou chována zvířata, v určitém druhu a počtu - je nezbytně nutné předvedení zvířat. Již v tomto spočívá úmyslné porušení § 6 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu. Stěžovatelka uvedla, že takové podklady, které odporují zákonu - především § 9 odst. 1 písm. a), b) ve vazbě na § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu - nemohou správním orgánům umožnit splnit povinnost postupovat v řízení o deliktu tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Pro úplnost dodala, že v námitkách ke kontrolnímu protokolu výslovně odmítla možnost, aby tato zcela obsahově nesprávná listina byla předána SZIF. Inspekce tak přesto učinila, protože stěžovatelka nedostala dotaci, ačkoliv skot i koně byli na pozemku trvale umístěni.

[12] Soud se rovněž nijak nezabýval otázkou, zda je možné a přípustné, aby si vedoucí pracovník sám sobě udělil pověření ke kontrole.

[13] Dále soud zcela zlehčil žalobní námitky týkající se nesprávnosti znění výroku rozhodnutí inspekce v rozporu s § 68 odst. 2 správního řádu, a také okolnosti, že dle

výroku rozhodnutí se rozhoduje o dvou deliktech, jak podle plemenářského zákona, tak i kontrolního řádu, přičemž výše pokuty není z hlediska každého skutku a jeho následků vůbec zdůvodněna. Z odůvodnění rozsudku rovněž není zřejmé, jak se soud vypořádal se skutečností, že údajné porušení kontrolního řádu je subsumováno pod správní delikt a postih je ukládán dle plemenářského zákona.

[14] Podle stěžovatelky soud hodnotil zcela formalisticky omluvu z kontroly dne 9. 8. 2016, aniž by přihlédl k obsahu lékařského potvrzení, ze kterého plyne, že se jednalo o akutní vyšetření na gynekologii, tj. o pojmově závažnou poruchu zdraví i s dopady na psychiku stěžovatelky. Ta se proto nemohla dostavit ke kontrole, a již vůbec nemohla předvádět kontrolorům dobytek a koně. Soud patrně ani nemá představu o tom, co fakticky takové předvádění zvířat představuje, pokud přisvědčil tendenčním závěrům správních orgánů o zmaření kontroly.

[15] Stěžovatelka rovněž namítla, že městský soud ignoroval její námitku týkající se výše pokuty, resp. to, že stěžovatelka ukončila podnikání a je na podpoře úřadu práce. Jestliže si inspekce dokázala ověřovat, zda stěžovatelka byla v pracovní neschopnosti, pak si stejně tak měla v souvislosti s výší pokuty ověřit, jestli je v evidenci nezaměstnaných.

[16] Soud také dle stěžovatelky nerespektoval, že s ohledem na § 3 odst. 4 správního řádu se žalovaný měl vypořádat se skutečností, že k podnětu stěžovatelky ministr zemědělství zrušil obdobné rozhodnutí inspekce ze dne 25. 5. 2016.

### III. Vyjádření žalovaného

[17] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že trvá na svých závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí a plně se ztotožňuje s rozsudkem městského soudu. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

[18] Podle žalovaného byla stěžovatelka dostatečně obeznámena s tím, čeho se předmětná kontrola bude týkat. Žalovaný poznamenal, že ke kontrole povinností chovatele je třeba jeho součinnost tak, aby mohl být zjištěn skutečný stav věci. Identifikaci zvířat nelze bez jejich individuální kontroly provést. Tvzení stěžovatelky, že má hospodářství zaměřeno na venkovní chov, a proto nemůže a nebude mít k dispozici veškeré písemné podklady, je irelevantní a nezabývá stěžovatelku jejích povinností. Je proto nutno odmítnout její tvrzení, že vymezení kontrolovaných povinností nebylo možné považovat za určení předmětu konkrétní kontroly.

[19] Ke specifikaci rozsahu delegovaných kontrolních činností ze SZIF na inspekci a zdůvodnění jejich významu žalovaný uvedl, že tyto dva orgány spolupracují na základě Dohody o spolupráci uzavřené z důvodu potřeby dodržování pravidel financování společné zemědělské politiky. Uvedená dohoda podrobněji určuje vzájemnou součinnost správních orgánů u jednotlivých typů kontrol, z nichž jednou je Oblast s přírodními nebo jinými zvláštními omezeními a Agroenvironmentálně klimatické opatření (LFA/AEKO). Z této dohody také vyplývá předávání výsledků kontrol provedených inspekcí SZIF.

[20] Správní orgány dospěly k závěru, že jednání stěžovatelky je nutno hodnotit jako maření kontroly, neboť stěžovatelka měla možnost umožnit a poskytnout součinnost kontrolnímu orgánu podle kontrolního řádu a plemenářského zákona v náhradním termínu, a to i přesto, že nedoložila svá tvrzení uvedená v omluvách. Stěžovatelka byla několikrát řádně poučena o právech a povinnostech kontrolované osoby a případných následcích nesplnění svých povinností. Právo inspekce na předvedení jednotlivých zvířat a předložení originálů jejich dokladů vyplývá z § 24 odst. 10 plemenářského zákona. Žalovaný již ve svých vyjádřeních podrobně vysvětlil, proč byla přítomnost kontrolované osoby, příp. zástupce v daném případě nezbytná. Kontrola tak nemohla proběhnout i bez její účasti.

[21] Pokud jde o stěžovatelkou zmiňovanou omluvu z kontroly, ta byla doložena pouze potvrzením o lékařské prohlídce ze dne předcházejícího termínu nařízené kontroly. Nezbytným předpokladem pro akceptaci takové omluvy by ovšem muselo být i její včasné předložení, k čemuž v dané věci nedošlo.

[22] Ke kasační námitce odkazující na evidenci stěžovatelky na úřadu práce žalovaný uvedl, že pokuta byla uložena při dolní hranici sazby stanovené pro předmětný správní delikt.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšší správním soudem

[23] Soud při posuzování kasační stížnosti dospěl k závěru, že je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil 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.

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Na úvod, ještě před samotným hodnocením správnosti stěžovatelkou zpochybněných závěrů napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem (viz bod [46] napadeného rozsudku) poznamenává, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na dispoziční zásadě (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), podle níž soud přezkouvává výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Rámec žalobních námitek může soud překročit v zásadě pouze v případech, že shledá nicotnost správního rozhodnutí (viz § 76 odst. 2 s. ř. s.), nebo z důvodu nesrozumitelnosti či vnitřní rozpornosti rozhodnutí brání jeho soudnímu přezkumu v rozsahu žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS). Je tedy na žalobci, aby přdestřel konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné [k tomu viz § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Obsah a kvalita žaloby tak v zásadě předurčuje i obsah a rozsah soudního přezkumu. Soud není oprávněn (a tím méně povinen) za žalobce domýšlet či dotvářet žalobní námitky z vlastní iniciativy. Takový postup soudu by popíral uplatnění dispoziční zásady a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, § 36 odst. 1 s. ř. s.).

[26] Městský soud v napadeném rozsudku respektoval dispoziční zásadu a přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích stěžovatelkou uplatněných žalobních bodů. Dospěl přitom ke správnému závěru, že argumentace stěžovatelky nebyla důvodná.

[27] Nejvyšší správní soud poté, vázán kasační argumentací, posoudil jednotlivé námitky uvedené v kasační stížnosti, které taktéž nepovažoval za důvodné.

[28] Podle § 27 odst. 8 písm. g) plemenářského zákona „*[i]nspekce nebo orgány veterinárního dozoru uloží právnické nebo podnikající fyzické osobě pokutu až do výše 1.000.000 Kč, pokud se tato osoba dopustí správního deliktu tím, že maří výkon kontroly podle tohoto zákona.*“

[29] V posuzované věci stěžovatelka zpochybňuje, že by se svým jednáním (neumožněním provedení kontroly dne 9. 8. 2016) dopustila uvedeného správního deliktu. Je přesvědčena, že kontrolu nezmařila, neboť inspekce mohla kontrolu provést i bez její přítomnosti a součinnosti.

[30] Stěžovatelka nejprve zpochybnila řádnost zahájení kontroly; konkrétně namítala, že inspekce nedostatečně specifikovala předmět kontroly.

[31] Ze správního spisu je zřejmé, že inspekce zaslala stěžovatelce „oznámení o zahájení kontroly“ ze dne 12. 7. 2016, ve kterém ji informovala, že u ní bude provedena kontrola dodržování povinností chovatele/majitele podle plemenářského zákona; kontrola měla být zahájena dne 9. 8. 2016 v 9 hodin před obecním úřadem v Jankově. Dále inspekce v tomto oznámení konkretizovala, že v hospodářství stěžovatelky (CZ 21086984 Jankov) provede: 1) kontroly v rámci platby na chov krav bez tržní produkce mléka za rok 2015 a 2016, 2) kontroly na místě v rámci dobrovolné podpory vázané na chov telete masného typu za rok 2015 a 2016, a 3) kontroly počtu hospodářských zvířat dle druhu a kategorie v rámci opatření LFA/AEKO a AEKO/OTP za rok 2015 a 2016. Současně stěžovatelku upozornila, že podle § 24 odst. 10 plemenářského zákona jsou kontrolované osoby povinny na požádání zaměstnanců inspekce a) předvést vyjmenovaná hospodářská zvířata anebo označovaná nebo evidovaná zvířata, nebo zajistit jiný způsob umožňující jejich individuální kontrolu, b) umožnit ověření původu vyjmenovaných hospodářských zvířat. Inspekce proto v oznámení uvedla, že přítomnost stěžovatelky je při kontrole nutná. Stěžovatelka byla dále poučena, že ztěžování nebo maření výkonu kontroly je dle plemenářského zákona sankčně postižitelné.

[32] Nejvyšší správní soud považuje vymezení předmětu kontroly uvedené ve zmíněném oznámení o zahájení kontroly za dostatečně konkrétní. Inspekce v něm jasně specifikovala, co bude v ohlášeném termínu v hospodářství stěžovatelky kontrolovat a v jakém rozsahu. Stěžovatelce tedy nelze přisvědčit, že by zde nebyly vymezeny konkrétní kontrolované povinnosti, resp. že by se kontrolní orgán zaměřil toliko na získání poznatků k možnému postihu stěžovatelky. Kasačnímu soudu rovněž není zřejmé, z jakého důvodu nemůže mít kontrolovaná osoba, jejíž hospodářství je zaměřeno na venkovní chov, k dispozici veškeré písemné podklady k chovaným zvířatům. Je třeba upozornit, že stěžovatelka má jako chovatel ve smyslu plemenářského zákona určité povinnosti (viz § 23 tohoto zákona), které musí dodržovat, a inspekce je oprávněna dodržování těchto povinností kontrolovat.

Zahájení kontroly dle plemenářského zákona je přitom postup předvídaný zákonem (viz § 24 plemenářského zákona; kontrolní orgány postupují dle kontrolního řádu), a nelze tedy *a priori* předpokládat (jak to činí stěžovatelka), že ji inspekce zahajuje toliko se snahou získat důvod pro uložení pokuty. Kasační soud proto shodně s městským soudem nemá pochybnosti o tom, že kontrola u stěžovatelky byla řádně a srozumitelně zahájena. Nebylo tak ani důvodu se domnívat, že by uložení pokuty za správní delikt spočívající ve zmaření kontroly z tohoto důvodu nemělo být považováno za zákonné.

[33] Další kasační námitka spočívá v tom, že inspekce nemohla provést kontrolu dle plemenářského zákona z důvodu, že zjištění počtu hospodářských zvířat za kontrolní období pro opatření LFA/AEKO do působnosti tohoto zákona nespadá.

[34] Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nejsou přípustné takové kasační námitky, jež jsou založeny na důvodech, které stěžovatel neuplatnil již v řízení před krajským (městským) soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak mohl učinit. Stěžovatelka ve své žalobě u městského soudu netvrdila, že by kontrola (či její část) nespadala do působnosti plemenářského zákona, a nemohla tak podle něj být provedena. Městský soud se tedy pochopitelně této otázce nijak nevěnoval. Tuto kasační námitku je proto nutno jako nepřípustnou odmítnout.

[35] Stěžovatelka dále namítla neúplnost a nesprávnost pořízených protokolů, z nichž údajně plyne účelovost postupu inspekce. Kasační soud ověřil, že ve správním spisu jsou založeny dva protokoly o výsledku kontroly ze dne 18. 10. 2016 č. j. 6815/2016-ČPI/Vaš a č. j. 6819/2016-ČPI/Vaš. Z kasační stížnosti však není zcela zřejmé, jaké konkrétní nedostatky v těchto protokolech stěžovatelka spatřuje. Městský soud v souvislosti s těmito protokoly správně uvedl, že obsahově se jednalo o protokoly o neumožnění kontroly/nesoučinnosti při kontrole, nikoliv protokoly o výsledku kontroly, jelikož žádná kontrolní zjištění nebyla učiněna, pokud ani kontrola nemohla být (z důvodu neúčasti stěžovatelky) provedena. V uvedených protokolech inspekce popsala, že stěžovatelce byly oznámeny celkově tři termíny kontroly, avšak ona se ani jednoho tohoto termínu bez náležité omluvy nezúčastnila, a tedy zmařila kontrolu tím, že se k ní opakovaně nedostavila. Stěžovatelce přitom nelze přisvědčit, že inspekce mohla provést kontrolu sama, neboť, jak byla stěžovatelka opakovaně upozorněna, kontrolu nebylo možno bez její přítomnosti a součinnosti učinit (k tomu více viz níže bod [36]). Protokoly tak nelze považovat za „zcela obsahově nesprávné listiny“, jež by nemohly být předány SZIF, pro který měla být kontrola u stěžovatelky provedena. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí se stěžovatelkou, že by ji inspekce svým postupem záměrně chtěla poškodit tak, aby jí v důsledku neprovedení kontroly nebyla přiznána dotace. Bylo naopak na stěžovatelce, aby výzvě inspekce k účasti na kontrole vyhověla a umožnila jí kontrolu provést, a prověřit tak plnění podmínek poskytnutí příslušné dotace.

[36] Kasační soud rovněž nesouhlasí s námitkou stěžovatelky, že by jí správní orgány nevysvětlily, proč ke kontrole bylo nezbytně nutné předvedení zvířat. Jak uvedl městský soud v napadeném rozsudku, inspekce již v oznámení o zahájení kontroly upozornila stěžovatelku na nutnost její přítomnosti při kontrole. Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu měla stěžovatelka povinnost umožnit vstup kontrolujícímu inspektorovi. Z rozhodnutí inspekce zároveň jasně plyne, že v rámci kontroly se nekontroluje pouze počet

hospodářských zvířat, ale je třeba zkontrolovat jednotlivá zvířata a jejich doklady tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Právo inspekce na předvedení jednotlivých zvířat a předložení originálů jejich dokladů je upraveno v § 24 odst. 10 plemenářského zákona [podle kterého platí: „*kontrolované osoby jsou povinny na požádání zaměstnanců inspekce a) předvést vyjmenovaná hospodářská zvířata anebo označovaná nebo evidovaná zvířata, nebo zajistit jiný způsob umožňující jejich individuální kontrolu a b) umožnit ověření původu vyjmenovaných hospodářských zvířat*“]. Individuální kontrolu zvířat na místě ve vazbě na povinnosti chovatele podle plemenářského zákona a na plnění podmínek dotačních opatření nelze nahradit ani ověřením údajů z veřejných evidencí. Inspektor pochopitelně nemůže jednotlivá zvířata kontrolovat bez chovatelčiny součinnosti. Individuální kontrolu hospodářských zvířat tak zcela jistě nelze provést na dálku z okraje oploceného pozemku, jak se stěžovatelka domnívala. Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by ve správním řízení došlo k porušení § 6 odst. 2 správního řádu, jež zakotvuje zásadu procesní ekonomie. Stěžovatelce tak ani nemůže přisvědčit v tom, že by správní orgány v řízení o správním deliktu nepostupovaly tak, aby zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu).

[37] Stěžovatelka dále namítla, že městský soud se nijak nezabýval otázkou, zda je možné a přípustné, aby si vedoucí pracovník sám sobě udělil pověření ke kontrole. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že městský soud se touto námitkou dostatečně zabýval a srozumitelně vysvětlil, proč ji nepovažuje za důvodnou (viz bod 44 napadeného rozsudku). Rozsudek městského soudu proto nelze v tomto ohledu považovat za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[38] Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by městský soud zlehčil žalobní námitky týkající se nesprávnosti znění výroku rozhodnutí inspekce. Naopak je přesvědčen, že městský soud se touto otázkou, v mezích žalobní argumentace, zcela dostatečně zabýval a jeho závěr je rovněž věcně správný. Stěžovatelka v žalobě toliko namítala, že „[j]estliže ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu výrok rozhodnutí obsahuje řešení otázky, která byla předmětem správního řízení, pak v řízení o deliktu to předpokládá vymezení jednání (skutku) postihované osoby, tedy vymezení místa, času toho, co spáchal a jakým způsobem to spáchal, případně i důvodu, proč to spáchal a dále i následky jednání. Takovým vymezením skutku rozhodně není citace zákonného ustanovení nebo dokonce i to, kdy mezi jednotlivými částmi popisu skutku není příčinná souvislost, jak to plyne z rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Moje nepřítomnost rozhodně nezměřila provedení kontroly aspoň v tom rozsahu, v jakém byla řádně a srozumitelně oznámena. Z těchto důvodů jsem rozhodně nemohla naplnit skutkovou podstatu správního deliktu podle ust. 27 odst. 8 písm. g) plemenářského zákona, přičemž původ všeho spočívá v nezákonném postupu ČPI ať již jako kontrolního orgánu, tak i jako orgánu I. stupně v řízení o deliktu.“ Stěžovatelka tak nejprve obecně vymezila, co by měl výrok rozhodnutí dle příslušného ustanovení správního řádu obsahovat, a uvedla, že nepostačí pouze odkaz na zákonná ustanovení. V tomto jí dal městský soud za pravdu a zcela správně uvedl, že v posuzované věci inspekce ve výroku rozhodnutí o deliktu dostatečně srozumitelně identifikovala skutek, jehož se stěžovatelka dopustila; uvedla v něm místo a dobu spáchání deliktu (9. 8. 2016), jakož i způsob jeho spáchání – nedostavení se k řádně oznámené kontrole a její zmaření. Dále stěžovatelka v rámci této žalobní námitky argumentovala tím, že její nepřítomnost nemohla kontrolu zmařit, a nemohla se tak protiprávního jednání dopustit. Městský soud jí však v napadeném rozsudku (stejně jako



předtím správní orgány ve svých rozhodnutích) zcela jasně vysvětlil, proč byla její přítomnost u kontroly nezbytná, a z jakého důvodu nemohla inspekce provést kontrolu sama, bez její součinnosti.

[39] V této souvislosti také stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že městský soud rovněž zlehčil okolnosti, že ve výroku rozhodnutí se rozhoduje o dvou deliktech, jak podle plemenářského zákona, tak i dle kontrolního řádu, přičemž výše pokuty není z hlediska každého skutku a jeho následků vůbec zdůvodněna. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že touto otázkou se městský soud nijak nezabýval (a ani ji tedy nemohl „zlehčit“), neboť stěžovatelka ji ve své žalobě nevznesla. Pokud jde o uloženou pokutu, stěžovatelka v žalobě pouze konstatovala, že inspekce neměla pro stanovenou pokutu k dispozici dostatečné podklady. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem v tom, že tato žalobní námitka byla zcela obecná, neboť stěžovatelka neuvedla žádné konkrétní argumenty, kterými výši uložené pokuty jakkoliv zpochybnila. Městský soud přitom nebyl oprávněn takové argumenty za stěžovatelku domýšlet.

[40] Městský soud dále dle stěžovatelky v souvislosti s posouzením výše uložené pokuty ignoroval její tvrzení, že již ukončila podnikání a je na podpoře úřadu práce. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že stěžovatelka v žalobě toliko namítla, že inspekce tuto skutečnost (ukončení podnikání stěžovatelky v říjnu 2016 a její evidování na úřadu práce) vůbec nevzala na vědomí. Stěžovatelka však tuto skutečnost nijak nevztáhla k oprávněnosti či přiměřenosti výše uložené pokuty. Nelze jí proto přisvědčit, že by městský soud toto její konstatování v uvedené souvislosti ignoroval.

[41] Pokud stěžovatelka namítla, že z rozsudku není zřejmé, jak se soud vypořádal s tím, že údajné porušení kontrolního řádu je subsumováno pod správní delikt a postih je dle plemenářského zákona, pak Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že městský soud se s touto otázkou nemohl nijak vypořádat, neboť ji stěžovatelka v žalobě nenamítla.

[42] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s kasační námitkou, podle níž městský soud zcela formalisticky hodnotil omluvu z kontroly dne 9. 8. 2016. Nutno upozornit, že stěžovatelka v žalobě namítala, že *„správní řízení bylo vedeno tendenčně s cílem mě postihnout za delikt, který si vůči mně správní orgán I. stupně vykonstruoval, když sám zmařil provedení kontroly. Mnou předložená lékařská potvrzení odmítl bez uvedení dostatečných důvodů, přičemž zjevně vycházel při hodnocení z právně i fakticky nemožné skutečnosti, tedy že mi nebyla vystavena pracovní neschopnost. Jak již jsem uvedla, nebyla jsem účastna nemocenského pojištění, tedy mi pracovní neschopnost nemohla být vystavena.“* Městský soud se tedy mohl otázkou oprávněnosti omluvy zabývat pouze v mezích těchto žalobních tvrzení, což také správně učinil.

[43] Ze správního spisu je patrné, že stěžovatelka se z této kontroly omluvila doporučeným dopisem zaslaným inspekci dne 8. 8. 2016; svou omluvu odůvodnila pouze obecně, ze zdravotních důvodů. Potvrzení o lékařské prohlídce u gynekologa ze dne 8. 8. 2016 dodala až v únoru 2017, v reakci na zahájení správního řízení o deliktu spočívajícím v maření kontroly. Městský soud tak správně uvedl, že jednak nešlo o včas doloženou omluvu, a tedy ani omluvu řádnou, a jednak doložená lékařská prohlídka časově neodpovídala termínu oznámené kontroly. Zároveň konstatoval, že obsah sdělení ČSSZ

ohledně pracovní neschopnosti žalobkyně, jakož i skutečnost, zda byla či nebyla účastna nemocenského pojištění, není pro posouzení věci relevantní, neboť správní orgán nebyl povinen zjišťovat či ověřovat důvody nepřítomnosti žalobkyně při kontrole. Městský soud se tak s žalobní argumentací dostatečně a správně vypořádal. Stěžovatelka v kasační stížnosti nad rámec žaloby podrobněji rozvedla, že jí její zdravotní stav i následující den (tj. 9. 8. 2016) znemožnil se kontroly zúčastnit. K tomu pro úplnost kasační soud uvádí, že stěžovatelka tuto skutečnost nijak (tj. ani včas, ani řádně) nedoložila – např. podrobnějším potvrzením od lékaře.

[44] Pokud jde o stěžovatelkou odkazované rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 2. 12. 2016, kterým k podnětu stěžovatelky v přezkumném řízení zrušil obdobné rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 9. 2016 a inspekce ze dne 25. 5. 2015, Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud vzal existenci tohoto zrušujícího rozhodnutí ministra zemědělství na vědomí. V této věci je však nutno zopakovat, že městský soud mohl zkoumat zákonnost nyní napadeného rozhodnutí toliko v mezích žalobních námitek (viz bod [27] výše). Městský soud (a ani nyní Nejvyšší správní soud) neshledal takové vady správních rozhodnutí či jemu předcházejícího řízení, k nimž by mohl přihlédnout nad rámec žalobní argumentace. Na rozdíl od řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí, v rámci přezkumného řízení ve smyslu § 94 a násl. správního řádu nadřízený správní orgán z úřední povinnosti posuzuje soulad správního rozhodnutí s právními předpisy, aniž by přitom byl vázán návrhy účastníků řízení. I kdyby tedy bylo obdobné rozhodnutí, jako je nyní napadené rozhodnutí žalovaného, z důvodu nezákonnosti zrušeno v přezkumném řízení, městský soud mohl v nyní posuzované věci vzít obdobné důvody nezákonnosti v úvahu pouze za předpokladu, že by je stěžovatelka uplatnila v žalobě. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl shora, městský soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného v mezích stěžovatelkou uplatněných žalobních bodů, které však správně posoudil jako nedůvodné.

[45] Nejvyšší správní soud tedy po posouzení věci v mezích kasačních námitek dospěl k závěru, že argumentace stěžovatelky není důvodná. Ačkoliv ze správního spisu jsou patrné určité vady řízení spočívající v nezákonném postupu správních orgánů, kasační soud (a ani před ním městský soud) k nim nemohl přihlédnout, neboť je stěžovatelka nezahrnula do svých námitek. Soud přitom nemůže sám vyhledávat případné důvody nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí, neboť by se dopustil nepřípustného překročení dispoziční zásady a porušení principu rovnosti účastníků řízení (viz bod [25] výše).

## V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[46] Soud vzhledem k výše uvedenému uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[47] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 4. března 2021

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu