



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Michala Bobka a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **JUDr. MgA. M. Š., Ph.D.**, zastoupen Mgr. Pavlou Kosovou, advokátkou se sídlem Husova 946, Moravské Budějovice, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 8. 2021, č. j. SVS/2021/092520-G, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 9. 2022, č. j. 22 A 72/2021 - 57,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Kraj Vysočina rozhodnutím ze dne 12. 7. 2021, č. j. SVS/2021/086001-J (dále „rozhodnutí v prvním stupni“), uznala žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 71 odst. 1 písm. z) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči (dále jen „veterinární zákon“). Tohoto přestupku se žalobce dopustil tím, že jako chovatel včel na stanovišti X, nacházejícím se v obci D., KÚ: XA, nesplnil požadavek

čl. 2 bodu 2 mimořádných veterinárních opatření uložených Nařízením Státní veterinární správy ze dne 16. 7. 2020, č. j. SVS/2020/082670-J (dále jen „Nařízení“), když nejpozději do 24. 8. 2020 neprovedl odběr vzorků měli z úlu na stanovišti a nenechal jej bakteriologicky vyšetřit na původce moru včelího plodu v akreditované laboratoři. Za spáchání přestupku byla žalobci rozhodnutím v prvním stupni uložena pokuta ve výši 3 000 Kč. K tomu byla žalobci uložena povinnost nahradit náklady správního řízení v částce 1 000 Kč.

[2] Odvolání žalobce žalovaná rozhodnutím ze dne 18. 8. 2021, č. j. SVS/2021/092520-G, změnila a ve zbytku potvrdila. Výrok prvostupňového rozhodnutí doplnila o formu zavinění, konkrétně že žalobce se popsaneho jednání dopustil „z nedbalosti“.

[3] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). V ní namítl, že mu byla uložena sankce za porušení povinnosti, o které nevěděl. Nařízení Státní veterinární správy podle jeho názoru nebylo správně notifikováno, resp. nebylo prokázáno, že toto nařízení bylo vyvěšeno na úředních deskách všech obecních úřadů, jejichž území se týká. Nařízení navíc nebylo vyvěšeno po celou dobu jeho účinnosti. Žalobci tudíž nebyla dána možnost se s obsahem Nařízení seznámit. Žalované nic nebrání, aby nad rámec zákonných povinností informovala přímo včelaře, jejichž kontaktní informace má k dispozici. Na povinnost, jejíž nesplnění ze strany žalobce žalovaná sankcionuje, se navíc nevztahuje zásada „*neznalost zákona neomlouvá*“, neboť nebyla stanovena zákonem, který se vyhláší ve Sbírce zákonů a je každému jednoduše dostupný. Závěrem žalobce namítl, že uložena pokuta je neproporcionální vůči deliktu, který měl spáchat.

[4] Krajský soud rozsudkem ze dne 12. 9. 2022, č. j. 22 A 72/2021 - 57, žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že Nařízení bylo řádně zveřejněno podle § 76 odst. 3 veterinárního zákona, a to na úřední desce (včetně elektronické úřední desky) Krajského úřadu Kraje Vysočina (od 17. 7. do 3. 8. 2020) a Městského úřadu Bystřice nad Pernštejnem (od 16. 7. 2020 do 3. 8. 2020). Prokázání zveřejnění dotčeného Nařízení na úředních deskách všech ostatních obecních úřadů, kterých se mimořádné opatření týká, není podle krajského soudu nutné. Klíčové je, že došlo k vyvěšení právě na úřední na desce krajského úřadu, neboť tím nabývá nařízení platnosti a účinnosti, a dále na úřední desce Městského úřadu Bystřice nad Pernštejnem, v jehož obvodu má žalobce včelstvo (konkrétně na území D., která je součástí obce B.). Žalobce přitom netvrdí, že se na území konkrétních obcí vyskytoval a při nahlížení na úřední desku zde nařízení nenalezl, čímž by mu bylo znemožněno se s nařízením seznámit. Využití alternativních způsobů možného informování chovatelů včel o vydání a obsahu nařízení zákon nevyžaduje, a tudíž na účinnost nařízení a povinnost adresátů řídit se nařízením nemá žádný vliv. Stejně tak krajský soud odmítl argumentaci žalobce, podle níž nebylo nařízení vyvěšeno po celou dobu účinnosti. Veterinární zákon vyžaduje vyvěšení v délce alespoň 15 dní, což lze považovat za přiměřené. I po jejím uplynutí se navíc žalobce mohl se zněním Nařízení seznámit u příslušných správních orgánů.

pokračování

[5] Krajský soud rovněž odmítl námitku žalobce, že se zásada „neznalost zákona neomlouvá“ na povinnost stanovenou v Nařízení nevztahuje. Přijetí takového názoru by podle krajského soudu vedlo k závěru, že *ad absurdum* nejsou jiné předpisy než ty ve formě zákona závazné pro ty adresáty, kteří se s nimi neseznámili, ač tak učinit měli a mohli. Žalobce se přitom s obsahem Nařízení seznámit nejen mohl, ale vzhledem k povaze své činnosti také měl.

[6] Krajský soud konečně neshledal důvodné ani námitky týkající se pokuty ve výši 3 000 Kč. Správní orgány podle jeho názoru při ukládání pokuty nevybočily z mezí přípustného správního uvážení. Pokutu nelze navíc považovat ani za zjevně nepřiměřeně vysokou.

II. Kasační stížnost žalobce

[7] Rozsudek krajského soudu napadá žalobce (stěžovatel) v celém rozsahu kasační stížností. Její důvody spatřuje v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

[8] Dle stěžovatele je podstatou sporu, zda jej lze trestat za nesplnění povinnosti, o které nevěděl. Klíčovou otázkou spatřuje v tom, nakolik má porušení povinnosti správního orgánu zajistit řádnou publikaci jeho nařízení podle § 76 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona dopad pro dovození odpovědnosti za přestupek. Podstata jeho námitek přitom spočívá v tom, že splnění této povinnosti správním orgánem je materiální podmínkou platnosti nařízení, resp. v důsledku jejího řádného nesplnění došlo na straně stěžovatele k omluvitelnému právnímu omylu.

[9] V konkrétní rovině stěžovatel namítá, že ačkoli bylo povinností správního orgánu zajistit publikaci Nařízení na všech dotčených úředních deskách obecních úřadů, jejichž území se týká [76 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona], to se v projednávané věci nestalo a žalovaná ani nijak neprokázala opak. Řádná publikace je přitom nezbytnou (materiální) podmínkou pro vyvolání potřebných právních účinků. Požadavek na vyvěšení Nařízení na úřední desce krajského úřadu nelze podle stěžovatele chápat tak, že vyvěšení na jiných úředních deskách, jež je ze zákona rovněž povinné, postrádá relevanci. Smyslem dané úpravy totiž je, aby se každý adresát mohl s obsahem mimořádných opatření seznámit, a tudíž vůbec dozvědět, že existují a co upravují. Pokud tedy není na některé z úředních desek publikováno, může se adresát legitimně domnívat, že žádné – z jeho pohledu neexistující – nařízení neporušuje.

[10] V tomto směru stěžovatel poukázal na § 17 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“). Namítl, že žádné zkoumání, zda se mohl stěžovatel právního omylu vyvarovat, v dosud vedených řízeních neproběhlo. Upozornil, že ani žalovaná, ani krajský soud netvrdí, že by stěžovatel o existenci předmětného nařízení věděl. Krajský soud tak tento aspekt sporu redukoval pouze na otázku, zda Nařízení bylo vyvěšeno na úřední desce krajského úřadu, a tím nabylo

účinnosti. Stěžovatelovy žalobní námitky však nezpochybňovaly účinnost nařízení, nýbrž sankcionovatelnost nesplnění povinnosti, která není řádným zákonným způsobem oznamována svým adresátům. Pokud tedy stěžovatel o existenci povinnosti nevěděl, jedná se v jeho případě o právní omyl omluvitelný, neboť mohl legitimně předpokládat, že jakékoli nařízení veterinární správy bude publikováno, jak zákon předpokládá, tj. nejen na úřední desce krajského úřadu, ale „*všech obecních úřadů, jejichž území se týká*“. Tento omyl tak byl vyvolán pochybením státní moci, nikoli nedbalostí stěžovatele.

[11] Stěžovatel namítl rovněž nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu. Tuto námitku vztáhl k závěru krajského soudu uvedenému v bodě 19 napadeného rozsudku, tedy že stěžovatel se s obsahem Nařízení seznámit nejen mohl, ale vzhledem ke své činnosti také měl. Podle stěžovatele není zřejmé, jak soud dospěl k závěru, že by provozoval takovou činnost, že by měl povinnost se s nařízením seznámit. K tomu stěžovatel doplnil, že jeho činnost je pouze nevýdělečným koníčkem. Z jeho pohledu se tedy jedná o povinnost strpět „zcela zbytnou“ regulaci. Zdá se mu absurdní, aby kvůli provozování svého koníčku musel každých 15 dní kontrolovat úřední desku v obci Bystřice nad Pernštejnem, případně Krajského úřadu Kraje Vysočina, které jsou od jeho bydliště vzdálené desítky kilometrů. Pokud žalovaná považuje stanovenou povinnost za důležitou, může k informování včelařů využít jiné způsoby (přímé kontaktování na základě údajů, které má k dispozici, či obecní nástěnky).

[12] Závěrem stěžovatel k bodu [13] napadeného rozsudku uvedl, že nikdy nezpochybňoval, že měl včelstva umístěna ve městě B. Poukazuje nicméně na to, že včelstva se nacházela na území D. D. je *de facto* samostatnou obcí, neboť je od Bystřice nad Pernštejnem vzdálená asi 5 km. Jako samostatnou obec ji chápe i Nařízení, které dopadá mj. na katastrální území D. Touto optikou by tak měla být plněna i povinnost vyvěšovat Nařízení, tedy i v této části obce.

[13] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud (dále také jen „NSS“) se nejprve zabýval splněním formálních podmínek kasační stížnosti. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná.

[15] Kasační stížnost je rovněž přijatelná ve smyslu § 104a s. ř. s., neboť nastoluje právní otázku, která nebyla doposud judikaturou NSS řešena. Daná právní otázka spočívá ve vyjasnění zákonného požadavku na zveřejnění mimořádných veterinárních opatření přijatých na úseku veterinárního zákona na úřední desce krajského úřadu a všech obecních úřadů, jejichž území se týká, podle § 76 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2021 (dále jen „rozhodné znění“), a to s ohledem na *vědomost* adresátů právních norem o povinnostech, jež jsou jim v takto zveřejněných mimořádných opatřeních stanoveny.

pokračování

[16] Napadený rozsudek krajského soudu proto NSS přezkoumal v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů. Přihlížel při tom k případným vadám, které by musel zohlednit i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost **není** důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Vlastní přezkum správnosti kasační stížností napadeného rozsudku krajského soudu je totiž možný pouze v případě, že je takový rozsudek přezkoumatelný. Následně se NSS zabýval námitkami zpochybňujícími věcnou správnost právního posouzení věci krajským soudem.

[19] Z judikatury NSS plyne, že má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při jejich posuzování, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (rozsudky NSS ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015 - 45). Povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu přitom neznamená, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno. Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se smyslem žalobní argumentace, tedy se stěžejními námitkami, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (např. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[20] Těmto požadavkům napadený rozsudek dostál. Z jeho odůvodnění je patrné, jaký skutkový stav vzal krajský soud za rozhodný a jaké důvody jej vedly k dosaženému závěru.

[21] Stěžovatel svoji námitku nepřezkoumatelnosti vztahuje k závěru krajského soudu uvedenému v bodě 19 napadeného rozsudku, podle něhož se stěžovatel s obsahem Nařízení seznámit nejen mohl, ale vzhledem ke své činnosti také měl. Stěžovatel přitom namítá, že není zřejmé, jak krajský soud dospěl k závěru, že provozoval takovou činnost, že měl povinnost se s nařízením seznámit. Tato námitka však není důvodná. Ačkoli krajský soud svůj závěr mohl jistě podrobněji rozvést, je z celého odůvodnění napadeného rozsudku a podstaty řešeného sporu zřejmé, jakou činnost měl krajský soud na mysli – chov včel. O tom, že stěžovatel včely skutečně chová, není mezi stranami sporu. Krajský soud v uvedeném bodě odůvodnění navíc reagoval na žalobní námitku, která se týkala nemožnosti uplatnění zásady „*neznalost zákona neomlouvá*“ na povinnost, která je stanovena Nařízením a vyvěšena na úřední desce podle § 76 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona v rozhodném znění. Že krajský soud nepovažoval skutečnost, že stěžovatel choval včely jako nevýdělečný koníček, pro jím vyslovený závěr za rozhodnou, je ostatně zřejmé ze způsobu, jakým krajský soud rozhodl. Případná nesprávnost tohoto (byť implicitního) závěru je otázkou věcného posouzení, nezakládá však nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[22] Jako námitku nepřezkoumatelnosti lze rovněž obsahově vyhodnotit tvrzení stěžovatele, podle něhož se krajský soud nijak nezabýval otázkou, zda se mohl stěžovatel v projednávané věci právního omylu vyvarovat ve smyslu § 17 zákona o přestupcích. Podle názoru NSS však krajský soud tuto otázku obsahově posoudil v již citovaném bodě 19 napadeného rozsudku, ve kterém dospěl k závěru, že stěžovatel se vzhledem ke své činnosti měl s příslušnou právní úpravou seznámit. Že tak krajský soud neučinil výslovným odkazem na § 17 zákona o přestupcích, není rozhodující. Ostatně ani žalobce na § 17 zákona o přestupcích ve své žalobě výslovně neodkazoval; učinil tak až v kasační stížnosti. Tato otázka tak byla krajským soudem posouzena v návaznosti na konkrétní žalobní námitky, což je dostačující. Tento závěr lze proto rovněž přezkoumat.

[23] Námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tudíž nejsou důvodné.

[24] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami, jimiž stěžovatel zpochybňuje věcnou správnost napadeného rozsudku. V nich stěžovatel do značné míry znovu opakuje svoji právní argumentaci, kterou uplatnil již ve správním a soudním řízení.

[25] Setrvat v řízení o kasační stížnosti na svojí dosavadní právní argumentaci je až na úplné výjimky (srov. usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019 - 63) možné. Je však třeba zdůraznit, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční, a proto obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčují nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku kasačního soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, dále rozsudky NSS ze dne 15. 7. 2021, č. j. 1 As 132/2021-30, ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014-70, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, či ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, a též usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, či ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21). Stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující konkrétní závěry vyslovené v napadeném soudním rozhodnutí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 - 351, bod [140], nebo ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 34/2012 - 64, bod [21]).

[26] Pokud tedy krajský soud již určitou námitku stěžovatele ve svém rozsudku vypořádal, aniž by stěžovatel v kasační stížnosti uvedl konkrétní protiargumenty, proč považuje tyto závěry za nesprávné, musí počítat s tím, že rovněž NSS se může pouze v obecné rovině ztotožnit s právním posouzením krajského soudu, aniž by považoval za nezbytné jednotlivé námitky znovu vyvracet. Ostatně, není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené. Pokud se proto soud ztotožní s názorem vyřčeným v napadeném rozhodnutí, může na jeho odůvodnění jednoduše odkázat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky NSS ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 - 47).

pokračování

[27] Na úvod svého právního posouzení považuje NSS za potřebné nejprve vymezit základní východiska projednávané věci, která *nejdou mezi stranami sporná*, resp. která stěžovatel v kasační stížnosti nijak nezpochybňuje. Jedná se konkrétně o tato zjištění:

- Nařízení bylo vyvěšeno na úřední desce Krajského úřadu Kraje Vysočina od 17. 7. 2020 do 3. 8. 2020 (bod 12 napadeného rozsudku);
- Nařízení bylo vyvěšeno na úřední desce Městského úřadu Bystřice nad Pernštejnem od 16. 7. 2020 do 3. 8. 2020 (bod 13 napadeného rozsudku);
- D., nýbrž částí obce Bystřice nad Pernštejnem (bod 17 napadeného rozsudku);
- katastrální území D. spadá do obvodu městského úřadu Bystřice nad Pernštejnem (body 13 a 17 napadeného rozsudku);
- Nařízení bylo zpřístupněno rovněž formou dálkového přístupu, a to jak na elektronické úřední desce krajského úřadu (bod 12 napadeného rozsudku), tak i na úřední desce Státní veterinární správy (srov. str. 4 napadeného rozhodnutí).

[28] Naopak mezi stranami jsou *nadále sporné* tyto otázky:

1. zda může být stěžovatel shledán vinným z přestupku podle § 71 odst. 1 písm. z) veterinárního zákona, pokud porušil povinnost stanovenou mimořádným opatřením Státní veterinární správy, o které ve skutečnosti nevěděl;
2. zda je podmínkou nastoupení účinků mimořádného veterinárního opatření přijatého na úseku veterinárního zákona, a tudíž i postižitelnosti neplnění povinností v nich stanovených, uveřejnění dotčeného nařízení Státní veterinární správy na úředních deskách všech obecních úřadů, jejichž území se týká [§ 76 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona];
3. zda se se v projednávané věci jednalo na straně stěžovatele o omluvitelný právní omyl ve smyslu § 17 zákona o přestupcích.

[29] Pokud jde o *první* vymezenou otázku, stěžovatel v kasační stížnosti nepředkládá žádnou argumentaci, která by *systémově* zpochybňovala možnost shledání odpovědnosti chovatele z důvodu porušení povinností vyplývajících pro něj z mimořádných veterinárních opatření [§ 71 odst. 1 písm. z) veterinárního zákona], pokud o této povinnosti nevěděl. Takový argument předložil stěžovatel pouze v žalobě, když namítl, že zásadu neznalost zákona neomlouvá nelze na neplnění povinností stanovených v podzákoných předpisech vztáhnout. Tuto námitku však krajský soud vyvrátil v bodě 19 napadeného rozsudku. Na konkrétní argumentaci krajského soudu přitom stěžovatel v kasační stížnosti nereaguje. Naopak se omezuje důvody, pro které nelze jeho vinu *v daném případě* shledat (nesprávné vyvěšení Nařízení a právní omyl).

[30] Za této situace NSS pouze v obecnosti uvádí, že nevidí pražádný důvod zpochybnit korektní závěr krajského soudu (a žalované), že se přestupku podle § 71 odst. 1 písm. z) veterinárního zákona *může dopustit osoba i v případě*, že o povinnosti jí stanovené mimořádným veterinárním opatřením podle § 54 veterinárního zákona

ve skutečnosti nevěděla, pokud o ní vědět *mohla a měla*. Ostatně, jak krajský soud trefně poznamenal, v opačném případě by *ad absurdum* nebyly jiné právní předpisy než ty ve formě zákona závazné pro své adresáty, kteří se s nimi neseznámili, ačkoli tak učinit mohli a měli (srov. bod 19 napadeného rozsudku).

[31] Zbývá jen dodat, že princip *formální publicity* se nicméně vztahuje nejenom na zákonné právní předpisy, jak dovozuje stěžovatel, ale v případě jejich řádného přijetí v rámci zákonného zmocnění a uveřejnění i na předpisy podzákonné právní síly. Jejich platnost a vymahatelnost se tak z povahy věci neodvíjí od jejich reálného sdělení konkrétním adresátům, ale od přijetí a uveřejnění předvídanou formou, která umožňuje předpokládanému okruhu adresátů se s těmito předpisy seznámit. Právě řádným vyhlášením daného předpisu nastupuje právní domněnka seznámení se adresátů s obsahem daného předpisu. O požadavek formální publicity se jedná proto, že důkaz reálného seznámení se s obsahem ze strany adresáta, kterému byl daný předpis přístupný, není prováděn ani vyžadován.

[32] Přestupek podle § 71 odst. 1 písm. z) veterinárního zákona spočívá v nesplnění nebo porušení povinnosti plynoucí z mimořádných veterinárních opatření. Ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona přitom chovatelům stanovuje povinnost *bránit vzniku a šíření nákaz a jiných onemocnění zvířat a plnit povinnosti stanovené tímto zákonem nebo na jeho základě k zdolávání těchto nákaz nebo jiných onemocnění zvířat*. Povinnost stanovená mimořádným veterinárním opatřením k ochraně před šířením nákazy dle § 54 veterinárního zákona přitom povinností přijatou *na základě* veterinárního zákona nepochybně je. Aby tedy tuto povinnost chovatel řádně plnil, musí se s přijatými mimořádnými veterinárními opatřeními seznamovat.

[33] Stěžovateli lze nicméně přisvědčit, že k dovození odpovědnosti za nesplnění povinnosti stanovené v mimořádném veterinárním opatření podle § 71 odst. 1 písm. z) veterinárního zákona je nutné, aby předmětné mimořádné veterinární opatření vyvolávalo vůči adresátům právní účinky. V tomto směru je významná publikace právní normy, jelikož ta je jedním ze základních předpokladů její závaznosti v právním státě (např. nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 429/01). Způsob vyhlásování mimořádných veterinárních opatření je přitom upraven v § 76 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona v rozhodném znění, podle kterého se nařízení Státní veterinární správy vyhláší jejich vyvěšením na úřední desce krajského úřadu a všech obecních úřadů, jejichž území se týká, na dobu nejméně 15 dnů.

[34] Právě řádné vyhlášení Nařízení v projednávané věci je předmětem *druhé* vymezené otázky. Mezi stranami je konkrétně sporný požadavek na vyvěšení mimořádného veterinárního opatření na úřední desce „*všech obecních úřadů, jejichž území se týká*“ podle § 76 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona v rozhodném znění.

[35] Krajský soud v bodě 19 napadeného rozsudku uvedl, že podmínkou pro vstup v platnost a účinnost Nařízení je jeho vyvěšení na úřední desce krajského úřadu. K tomu přitom bezesporu došlo. Vyvěšení Nařízení na úřední desce městského úřadu Bystřice

pokračování

nad Pernštejnem poté krajský soud (a žalovaná) považoval za důležité, neboť *v obvodu této obce má stěžovatel umístěné své včelstvo* (bod 13 napadeného rozsudku). Vyvěšení na úředních deskách ostatních obecních úřadů nepovažoval krajský soud za rozhodné, neboť s ohledem na právní jistotu ohledně okamžiku, od něhož Nařízení vyvolává účinky, na vyvěšení na úřední desce „všech obecních úřadů“ nemůže záviset účinnost dotčeného mimořádného veterinárního opatření (bod 14 napadeného rozsudku).

[36] Tento závěr stěžovatel přímo nezpochybňuje. Krajskému soudu však vytýká, že podstatu sporu redukoval na otázku nabytí účinnosti Nařízení, aniž by se zabýval sankcionovatelností nesplnění povinnosti v něm stanovené, která není řádným zákonným způsobem oznamována svým adresátům. Namítá, že smyslem dané úpravy je, aby se každý adresát mohl s obsahem mimořádných opatření seznámit, a tudíž vůbec dozvědět, že existuje a co upravuje. Pokud tedy není na některé z úředních desek publikováno, může se adresát legitimně domnívat, že žádné – z jeho pohledu neexistující – nařízení neporušuje.

[37] S těmito námitkami se NSS neztotožnil. Předně nelze přisvědčit kasační námitce, podle níž krajský soud posuzovanou otázku redukoval pouze na vstup Nařízení v účinnost. Z bodů 13 a 16 napadeného rozsudku plyne, že krajský soud celé své posouzení prováděl ve světle základního východiska, zda se stěžovatel s právní úpravou *mohl a měl* seznámit. Dospěl ke kladnému závěru, neboť Nařízení nabylo účinnosti v důsledku vyvěšení na úřední desce krajského úřadu a současně bylo vyvěšeno na úřední desce městského úřadu, v jehož obvodu stěžovatel chová včely, přičemž stěžovatel netvrdil jakékoli skutečnosti, které mu objektivně znemožnily se s obsahem Nařízení seznámit (srov. bod 14 napadeného rozsudku).

[38] Ustanovení § 76 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona výslovně stanoví, že „[n]ařízení Státní veterinární správy nabývá platnosti a účinnosti dnem jeho vyhlášení; za den jeho vyhlášení se považuje den jeho vyvěšení na úřední desce krajského úřadu“ [podtržení v uvedené citaci doplněno NSS]. Pro nabytí účinnosti mimořádných veterinárních opatření tudíž zákon nevyžaduje vyvěšení na úředních deskách všech obecních úřadů, kterých se týká. Pro naplnění předpokladu na řádné zákonné uveřejnění mimořádných veterinárních opatření je tudíž rozhodné jejich vyvěšení na úřední desce krajského úřadu. Od tohoto okamžiku je příslušné nařízení Státní veterinární správy platné a účinné, a tudíž vyvolává vůči adresátům právní účinky.

[39] Jelikož bylo Nařízení prokazatelně vyvěšeno na úřední desce Krajského úřadu Kraje Vysočina od 17. 7. 2020 do 3. 8. 2020 (srov. 12 bod napadeného rozsudku), což není mezi stranami sporné, je tento zákonný požadavek v projednávané věci splněn. Námitka stěžovatele, že Nařízení řádným zákonným způsobem nebylo oznámeno, proto není důvodná.

[40] Odlišnou otázkou samozřejmě je, zda se stěžovatel *mohl* s Nařízením objektivně seznámit. V tomto smyslu lze se stěžovatelem souhlasit, že je nutné, aby se každý adresát mohl s obsahem mimořádných opatření seznámit, a tudíž se vůbec dozvědět, že existují a co upravují. NSS nicméně uniká, proč by v takovém případě mělo být potřeba prokázat

vyvěšení nařízení Státní veterinární správy na úředních deskách všech obecních úřadech, jejichž území se týká, pokud se zároveň nedotýkájí obvodu obecního úřadu, kde má sám stěžovatel svůj chov. Argumentace stěžovatele v této otázce v zásadě tvrdí, že se na jeho situaci Nařízení nemůže vztahovat, protože (patrně) nebylo publikováno v obvodech, které se ho osobně nijak netýkají. Podobnou argumentaci NSS ve shodě s krajským soudem nepovažuje za jakkoliv nosnou.

[41] Lze navíc dodat, že každé mimořádné opatření stanovené na ochranu před šířením nákazy včel má určité vymezené ochranné pásmo, na které se vztahuje (§ 11 vyhlášky č. 18/2018 Sb.). Chovatel proto přijetí nařízení Státní veterinární správy, které se jej týká, nebude ani moci ověřovat na úřední desce jakékoli libovolně vybrané obce, neboť ta do ochranného pásma vůbec nemusí spadat. Takové ověření naopak dává smysl na úřední desce krajského úřadu či obce, v jejímž obvodu má chovatel včelstvo, neboť pouze tak ověří, zda se na něj určité mimořádné veterinární opatření vztahuje. Stěžovateli proto nelze přisvědčit, že pokud není na některé z úředních desek obecních úřadů nařízení Státní veterinární správy publikováno, může se adresát v něm uložených povinností legitimně domnívat, že žádné nařízení neporušuje. Za klíčové NSS naopak považuje, zda prokazatelně došlo k vyvěšení na úřední desce krajského úřadu a obecního úřadu, v jehož obvodu má chovatel svůj chov (v daném případě včelstvo).

[42] Proto i v nyní projednávané věci považuje NSS za stěžejní, že došlo k vyvěšení Nařízení na úřední desce městského úřadu Bystřice nad Pernštejnem, *v jehož obvodu stěžovatel včely chová*, a současně stěžovatel netvrdí žádné objektivní překážky, pro které se zde nemohl s jeho obsahem seznámit (srov. bod 16 napadeného rozsudku). Proto ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že stěžovatel se *mohl* s Nařízením a jeho obsahem bez obtíží seznámit.

[43] Závěrem se NSS zabýval třetí a poslední vymezenou otázkou, tedy zda v projednávané věci byl stěžovatel v omluvitelném právním omylu ve smyslu § 17 zákona o přestupcích.

[44] Podle § 17 odst. 1 zákona o přestupcích platí, že *kdo při spáchání přestupku neví, že jeho čin je protiprávní, nejedná zaviněně, nemohl-li se omylu vyvarovat*. Institut právního omylu je tudíž spojen se zaviněním za přestupek, resp. správní delikt (rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2018, č. j. 9 As 165/2017 - 45). Je proto nezbytné posoudit, zda se na straně stěžovatele jednalo o právní omyl omluvitelný či nikoliv. Pokud by se jednalo o právní omyl omluvitelný, nebyl by stěžovatel za přestupek odpovědný. Pokud by se naopak jednalo o omyl neomluvitelný, nemělo by to na zavinění stěžovatele žádný vliv (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2014, č. j. 9 As 93/2014 - 27).

[45] Již z výše uvedených důvodů nelze přisvědčit námitce stěžovatele, že v jeho případě jde o omluvitelný omyl z důvodu, že mohl legitimně předpokládat, že jakékoli nařízení veterinární správy bude publikováno nejen na úřední desce krajského úřadu, ale „*všech obecních úřadů, jejichž území se týká*“. Z důvodů výše uvedených stěžovatel takové očekávání mít nemohl. Naopak mohl očekávat, že jakékoli nařízení Státní veterinární správy bude

pokračování

zveřejněno způsobem, aby se s ním mohl bez problému seznámit, což je možné pouze na úřední desce krajského úřadu a obecního úřadu obce, v jejímž obvodu má svůj chov. To v projednávané věci splněno bylo.

[46] Vedle toho stěžovatel zpochybňuje samotný závěr krajského soudu vyslovený v bodě 19 napadeného rozsudku, tedy že se s obsahem Nařízení seznámit nejen mohl, ale vzhledem ke své činnosti také *měl*. Činí tak s poukazem na povahu jím prováděné činnosti chovatele včel jako nevýdělečného koníčku. Dále upozorňuje, že žalovaná má na chovatele včel kontaktní údaje, kterých však neměla pro informování o přijetí Nařízení využít. Nařízení mohlo být vyvěšeno i na obecních nástěnkách, včetně nástěnky přímo ve D., jež je od města Bystrice nad Pernštejnem vzdáleno 5 km.

[47] Podle § 17 odst. 2 zákona o přestupcích platí, že „[o]mylu bylo možno se vyvarovat, pokud povinnost seznámit se s příslušnou právní úpravou vyplývala pro pachatele ze zákona nebo jiného právního předpisu, úředního rozhodnutí nebo smlouvy, z jeho zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce, anebo mohl-li pachatel protiprávnost činu rozpoznat bez zřejmých obtíží“.

[48] V nyní projednávané věci vyplývala pro stěžovatele povinnost seznámit se s úpravou mimořádných veterinárních opatření, a konkrétně s Nařízením, z jeho postavení chovatele včel (včelaře). Není přitom rozhodné, že krajský soud v bodě 19 napadeného rozsudku zjednodušeně odkázal na „činnost“, resp. „povahu činnosti“, jelikož je zřejmé, že touto činností je právě chov včel (srov. již bod [20] tohoto rozsudku). Obdobně jako řidič motorového vozidla má povinnost seznámit se s pravidly zákona o silničním provozu (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2014, č. j. 9 As 93/2014 - 27), má osoba v postavení chovatele včel povinnost seznamovat se s povinnostmi stanovenými na úseku veterinárního zákona, včetně právních předpisů na základě tohoto zákona přijatých. Lze ostatně připomenout, že podle § 3 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona mají chovatelé jednoznačnou povinnost *bránit vzniku a šíření nákaz a jiných onemocnění zvířat a plnit povinnosti stanovené tímto zákonem nebo na jeho základě k zdolávání těchto nákaz nebo jiných onemocnění zvířat*.

[49] Provozování chovu včel pouze nevýdělečným způsobem jako koníčku na této povinnosti ničeho nemění. Ostatně, analogicky k výše uvedenému příkladu seznámení se s a dodržování pravidel silničního provozu, včetně znalosti případných dopravních značení či jiných omezení, musí také dodržovat každý účastník silničního provozu, bez ohledu na skutečnost, zda se jedná o profesionálního řidiče nákladního vozidla či svátečního řidiče veterána, jemuž je jízda koníčkem a potěšením, a nikoliv zdrojem výtěku.

[50] V případě stěžovatele se tudíž jednalo o omyl neomluvitelný: s ohledem na jím provozovanou činnost měl povinnost se s rozhodnou právní úpravou seznámit.

[51] Zbylé námitky stěžovatele, které polemizují s vhodností zákonné úpravy či detailů obecního členění v místě jeho chovu, NSS nepřehlédl. Jeho úlohou je však stávající pravidla aplikovat a dbát na jejich dodržování, nikoliv nová pravidla psát.

[52] Nejvyšší správní soud proto souhlasí, že existují i jiné, adresnější způsoby informování chovatelů včel o povinnostech stanovených jim mimořádnými veterinárními opatřeními Státní veterinární správy, než je vyvěšení na úřední desce ve smyslu § 76 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona v rozhodném znění. Nabízí se jistě například stěžovatelem zmiňované přímé kontaktování včelařů, na které má žalovaná kontaktní údaje, prostřednictvím textových zpráv či elektronické pošty. Využití takových alternativních prostředků nicméně zákon v rozhodném znění nevyžaduje. Ostatně s ohledem na zajištění stejné (opět *formální*) publicity ani nemůže. Oznamování přijetí právních aktů na úředních deskách je přitom zákonem předvídaným a běžně uplatňovaným způsobem jejich publikace, typicky pokud jde o opatření obecné povahy (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 - 489). Pokud proto zákonodárce rozhodl o využití tohoto způsobu vyhlásování i pro předpisy Státní veterinární správy [§ 76 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona], nepřísluší správním soudům toto rozhodnutí zákonodárce pouze na úrovni soudní judikatury modifikovat. Případná změna zákonných požadavků je otázkou legislativy.

[53] Stejný závěr platí i ve vztahu k námitce stěžovatele ohledně vzdálenosti katastrálního území D. od města Bystřice nad Pernštejnem. Lze opětovně připomenout, že § 76 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona v rozhodném znění vyžaduje vyvěšení nařízení Státní veterinární správy na úředních deskách všech „obecních úřadů, jejichž území se týká“. Jak přitom již korektně poznamenal krajský soud v bodě 17 napadeného rozsudku, katastrální území D. je pouze součástí obce Bystřice nad Pernštejnem, *nikoli samostatnou obcí*, a tudíž spadá pod obvod Městského úřadu Bystřice nad Pernštejnem. Že se podle stěžovatele jedná *de facto* o samostatnou obec není rozhodné.

IV. Závěr a náklady řízení

[54] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl (výrok I. tohoto rozsudku).

[55] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení neměl úspěch. Nemá proto právo na náhradu nákladů řízení (výrok II. tohoto rozsudku). Žalované, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud jí proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok III. tohoto rozsudku).

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

V Brně dne 25. září 2023

Mgr. Radovan Havelec

pokračování

předseda senátu