



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Petry Venclové, Ph.D., a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobce: **FD GROUP, s. r. o.**, IČ 26096021,
sídlem Roháčova 145/14, 130 00 Praha 3 – Žižkov,
zastoupen JUDr. Václavem Bubeníkem, advokátem,
sídlem Cihlářova 167/4, 571 01 Moravská Třebová,

proti
žalovanému: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**,
sídlem Slezská 100/7, 120 00 Praha 2,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2023, č. j. SVS/2023/147798-G,

takto:

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

Odůvodnění:

I.

1. Výroky II a III rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2023, č. j. SVS/2023/147798-G, ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně (Krajské veterinární správy Státní

veterinární správy pro Pardubický kraj) ze dne 28. 8. 2023, č. j. SVS/2023/111603-E, byla žalobci uložena pokuta ve výši 75 000 Kč za

- a) přestupek podle § 27 odst. 7 písm. a) zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), v rozhodném znění (dále též „plemenářský zákon“), kterého se žalobce dopustil tím, že v přesněji nezjištěné době od 20. 1. 2022, tj. od předchozí kontroly, do 4. 10. 2022 v hospodářství reg. č. CZ 53075842, které provozuje v Koclířově 102, řádně neplnil povinnosti označování zvířat, neboť choval 82 neoznačených prasat, tedy v rozporu s § 22 odst. 1 plemenářského zákona jako chovatel označovaných zvířat nezajistil jejich označování identifikačními prostředky, způsobem a v termínech stanovených v § 18 vyhlášky č. 136/2004 Sb., a
 - b) přestupek podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), v rozhodném znění, kterého se žalobce dopustil tím, že od 8. 6. 2021, tj. od předchozí kontroly, do 4. 10. 2022 v tomtéž hospodářství reg. č. CZ 53075842 byl výběh pro prasata obklopující dům z levé a zadní části domu ve tvaru písmene „L“ ohraničený jedním oplocením tvořeným z kari sítě, tedy v rozporu s § 4 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona ve spojení s § 2a písm. c) vyhlášky č. 342/2012 Sb. jako chovatel nebránil vzniku a šíření nákaz a jiných onemocnění zvířat a neplnil povinnosti stanovené tímto zákonem nebo na jeho základě k tlumení těchto nákaz nebo jiných onemocnění zvířat a jako chovatel prasat nezřídil trvalé souvislé oplocení všech pozemků, na které mají chovaná prasata přístup, nejméně dvojitým plotem.
2. Proti výrokům II a III rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2023, č. j. SVS/2023/147798-G, které tvoří společně s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně materiálně jeden celek, podal žalobce žalobu, v níž připustil existenci „závadného stavu“, tento „byl však bezodkladně napraven“ a neměl „negativní dopad na zájmy chráněné zákonem“ („nejednalo se o jednání nebezpečné či způsobující dlouhodobé či trvalé následky“). Namítl ovšem, že „není pravdou, že by choval 82 kusů neoznačených prasat“, resp. namítl, že nebyl prokázán „počet chovaných zvířat“ ani „doba jejich označení“, skutkové závěry správních orgánů jsou založeny na nesprávné interpretaci jeho námítky proti kontrolnímu protokolu. Údaj o počtu neoznačených zvířat přitom dle žalobce mohl mít vliv na výši sankce. Pokud jde o „otázku oplocení“, tak žalobce opět připustil, že její posouzení „sice není formálně nesprávné, ale je „hrubě formalistické“. Podle názoru žalobce je podstatné, že „plot by kvalitní, pevný a neumožňující překonání“. V neposlední řadě žalobce („pro případ, že by se soud neztotožnil s předešlým názorem žalobce o zákonnosti napadeného rozhodnutí a jeho důvodech“) žalovanému vytknul, že „uložená sankce“ je „zjevně nepřiměřená tvrzeným porušením právních předpisů“, není „dostatečně odůvodněna“ a „za současné obtížné ekonomické situace je pro žalobce téměř likvidační“. Žalobou napadené rozhodnutí by proto z výše uvedených důvodů mělo být ve výrocích II a III zrušeno a věc by měla být vrácena žalované k dalšímu řízení.
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě [jež není třeba podrobně rekapitulovat, neboť jeho obsah účastníci znají, nadto v řízení byl žalovaný úspěšný, přičemž v odůvodnění rozsudku je třeba vypořádat základní námítky toho účastníka, kterému soud za pravdu nedal; ostatně

rozhodnutí soudu je primárně reakcí na žalobní námitky,¹ teprve až v druhé řadě - a pouze tehdy, je-li to pro vyjasnění stěžejních otázek nezbytné - případně může reagovat i na vyjádření k žalobě (srov. shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2021, č. j. 10 Afs 405/2020 – 41, bod 9)] setrval na závěrech obsažených v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, které je dle jeho názoru věcně správné a zákonné, a navrhl, aby soud žalobu zamítl.

II.

4. Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „s. ř. s.“) žalobou napadené rozhodnutí [přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.)], a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
5. Předně soud připomíná, že řízení před správními soudy je ovládáno přísnou dispoziční zásadou, která se projevuje mimo jiné tím, že je soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu oprávněn přezkoumávat napadené výroky správního rozhodnutí jen v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s. ř. s., přičemž Nejvyšší správní soud již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63, z novějších rozhodnutí např. rozsudek ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Afs 3/2015 – 29, ze dne 12. 3. 2020, č. j. 7 Azs 426/2019 – 38, bod 10, či ze dne 4. 4. 2024, č. j. 5 Afs 20/2023–31, bod 34).
6. Od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního rozhodnutí. Takovým postupem by soud přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78). V odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 7. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017 – 31, č. 3733/2018 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že ve lhůtě pro podání žaloby musí uplatnit žalobce alespoň jeden žalobní bod, aby jeho žaloba byla projednatelná, jinak má být odmítnuta podle § 37 odst. 5 s. ř. s. O další žalobní body lze podanou žalobu rozšířit jen ve lhůtě pro její podání (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). K žalobním bodům uplatněným po uplynutí lhůty pro podání žaloby soud nesmí přihlídnout. Takto upravená koncentrace řízení není samoúčelná. Jejím smyslem je postavit najisto rozsah důvodů, na jejichž základě bude soud přezkoumávat napadené rozhodnutí, čímž má být zajištěna patřičná míra právní jistoty účastníků řízení a rychlosti řízení. Současně platí, že prostřednictvím následného

¹ Jak mnohokrát uvedl Nejvyšší správní soud (viz např. rozsudky ze dne 15. 1. 2021, č. j. 7 Ads 435/2019–34, bod 10, ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 As 71/2018 – 31, bod 34, ze dne 31. 10. 2019, č. j. 7 As 303/2019 – 49, bod 15, ze dne 29. 3. 2016, č. j. 5 As 74/2015 – 56, ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 Afs 174/2015 – 45), „je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů“ a „správní soud je tak povinen vypořádat se pouze s žalobní argumentací“.

„doplňování“ žaloby nelze „do věci přinášet nic zásadně nového ve smyslu dalších důvodů pro zrušení napadeného rozhodnutí. V opačném případě by totiž byl naopak na místě závěr, že se jedná o rozšíření o další žalobní bod“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 7 As 10/2013-30). I kdyby žalobce tvrdil, že v žalobě uplatnil námitky jen v obecné rovině a doplňujícími podáními je jen rozvedl a konkretizoval, tak by musel toto doplnění učinit ve zmíněné zákonné lhůtě (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Jak totiž výstižně v minulosti konstatoval desátý senát Nejvyššího správního soudu, „*uplatnění obecné žalobní námitky není otevřením bezedné nádoby možných pochybení správního orgánu, ze kterých žalobce může libovolně vytahovat další a další konkrétní námitky až do rozhodnutí soudu, ale pouze zastřešující typovou kvalifikací konkrétních námitek, které nicméně žalobce musí uplatnit ve lhůtě pro podání žaloby*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 10 Afs 100/2017-91, bod 21).

7. Pokud jde o náležitosti žalobních bodů, Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (srov. k tomu obdobné závěry vyslovené ve výše zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 4 Azs 149/2004-52, zveřejněném pod číslem 488/2005 Sb. NSS; z klasické starší judikatury viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 1. 1993, č. j. 6 A 85/92-5). Nepostačí proto, vytyká-li žaloba obecně, že zákon byl porušen a obecně odkazuje k zákonným ustanovením, nebo vytyká-li vadnost řízení, aniž by zároveň poukazovala na konkrétní skutečnosti, z nichž je takové tvrzení dovozováno. Žalobce je povinen v žalobě vylicít, jakých nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit pouze s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 57, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, č.j. 8 Azs 52/2005 - 56, a ze dne 22. 4. 2004, č. j. 6 Azs 22/2004 - 42).
8. Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytyčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Stěžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciaci přednesů stran. Jedině tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany (viz tamtéž). Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí soudu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54, popř. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012-42). Není totiž úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely [již vůbec pak správním soudům nepřísluší vyhledávat

vady správního rozhodnutí, aniž by tyto byly výslovně namítány (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2015, č. j. 2 Azs 101/2015–32, či rozsudek téhož soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 2 As 218/2015–6)]. Tímto postupem by byla ostatně popřena rovnost stran v řízení před soudem a žalovanému správnímu orgánu by byla odňata možnost efektivně hájit své rozhodnutí. Nejvyšší správní soud např. v odůvodnění rozsudku ze dne 27. 2. 2015, č. j. 6 Ads 5/2015–20, konstatoval, že „soud ... v žádném případě není povinen žalobní body domýšlet, fantazijně o nich spekulovat, resp. konstruovat namísto žalobce všechny možné zásahy do jeho veřejných subjektivních práv, jinak by porušil dispoziční zásadu, podle níž má žalobce ve svých rukou určit, proti čemu a proč žalobu podává, a tím i závazně vymezit rozsah, v němž se má soud věcí zabývat“. Jestliže tedy žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, či uplatní námitku stručnou, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud jen v obecné rovině a postačí též zpravidla jen stručně pojaté odůvodnění soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2013, č. j. 2 Afs 77/2012–21).

9. Soud tedy shrnuje, že míra podrobnosti odezvy správního soudu je závislá na tom, jak detailně své námitky žalobce v žalobě formuluje. Omezí-li se žalobce na pouhá obecná konstatování, nemůže na ně správní soud reagovat jinak než srovnatelně obecně (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 9. 2018, č. j. 8 Afs 170/2018–36, bod 20). Žalovaný na 13 stranách žalobou napadeného rozhodnutí podrobně odůvodnil své závěry, přičemž proti zevrubné a promyšlené argumentaci žalovaného žalobce v žalobě postavil v podstatě totožné námitky, jaké uplatnil v řádném opravném prostředku proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, aniž by předložil konkrétní relevantní konkurující argumentaci zpochybňující správnost závěrů žalovaného [za žalobní (či kasační) námitku nelze i dle Nejvyššího správního soudu „rozhodně považovat pouhé negace pečlivě odůvodněných závěrů“ správních orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 5 Afs 126/2017 - 43, bod 50)]. Vzhledem k tomu, že žaloba neobsahuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správních orgánů, nebude soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, které již přesvědčivě vyslovily správní orgány (podobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013 – 128, popř. rozsudek téhož soudu ze dne 4. 3. 2015, č. j. 6 As 72/2014 – 88), odkazuje na jejich odůvodnění (není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou správně vyřčené) a k věci dodává, že v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí (které tvoří společně s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně materiálně jeden celek) jsou zmíněny podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se žalovaný řídil při jejich hodnocení a při aplikaci právních předpisů, v odůvodnění jsou též srozumitelně popsány veškeré důvody výroku rozhodnutí a jsou v něm též vypořádány všechny základní námitky žalobce. Žalovaný zjistil v souladu s § 3 správního řádu stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který byl nezbytný pro soulad jeho rozhodnutí s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Napadené rozhodnutí tak není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (nedostatkem důvodů nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění rozhodnutí) nebo pro nesrozumitelnost a ani netrpí jinou vadou, která by opodstatňovala postup dle § 76 s. ř. s. Vzhledem k výše uvedenému nebylo nezbytné dokazování, jakkoliv doplňovat, ostatně žalobce toto ani nepožadoval a v žalobě odkazoval pouze na listiny založené ve správním spise. V řízení před správním soudem se však dokazování správním spisem neprovádí, byť z jeho obsahu správní soudy vycházejí a

důkazní prostředky (důkazy) v něm obsažené hodnotí. Např. v odůvodnění rozsudku ze dne 12. 11. 2015, č. j. 7 As 238/2015–31, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Dokazování nicméně není potřeba provádět obsahem správního spisu, neboť ten je obrazem a výsledkem správního řízení, dokládá skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 AfS 8/2008 – 117, č. 2383/2011 Sb. NSS).*“

10. S námitkou týkající se počtu neoznačených prasat se již vypořádal žalovaný na straně 7 rozhodnutí, soud se s jeho argumentací ztotožňuje a pouze stručně dodává, že všechna skutková zjištění žalovaného mají oporu v provedených důkazech a zejména v protokolu o kontrole, který je veřejnou listinou. Není-li dokázán opak, potvrzuje tato veřejná listina pravdivost toho, co je v ní uvedeno (§ 53 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.). Pokud účastník řízení popírá skutečnosti uvedené ve veřejné listině, je povinen je prokázat (usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 682/2000, U 22/27 SbNU 279). Žalobce sice zpochybňuje údaje uvedené v této veřejné listině, avšak v žalobě žádné konkrétní důkazy na podporu svého tvrzení, že již v době kontroly bylo 27 prasat označeno ušními známkami, nepředložil a ani je neoznačil, přičemž soud není oprávněn v tomto směru za žalobce, který se nezúčastnil jednání v této věci soudem nařízeného, jeho argumentaci dotvářet. Pouze pro úplnost je možno doplnit, že údaj o počtu chovaných prasat v době kontroly odpovídá i údajům obsaženým v Integrovaném zemědělském registru (dále též „IZR“) a aktuální počet prasat v hospodářství ke dni kontroly nahlásil kontrolujícím přímo při kontrole sám žalobce, přičemž u prasat byl zjištěn nedostatek spočívající v absenci stanoveného označení. Byla pořízena fotodokumentace, na níž není zachyceno ani jedno prase s ušní známkou. Vyhodnocení kontrolních úkonů provedly dvě úřední veterinární lékařky (veterinární inspektorky), které mají zvláštní odbornou způsobilost k posouzení označení zvířat, zdravotního stavu zvířat, krmení, napájení, technologie ustájení, chovných prostor a podmínek chovu. Před vytvořením protokolu o kontrole provedly veterinární inspektorky opakované ověření počtu chovaných zvířat v IZR a bylo zjištěno, že od začátku kontroly žalobce neprovedl změnu stavu počtu zvířat. Není tedy důvodná námitka žalobce, že počet neoznačených zvířat byl dovozen pouze z jeho námitek proti kontrolnímu zjištění, v nichž uvedl, že „*chová 80 prasat a cca asi 27 ks už je označených ušními známkami*“, jakkoliv jinak soud souhlasí se správními orgány, že z textu námitek („*asi 27 ks už je označených ušními známkami*“) je zřejmé, že žalobce pouze kontrolní orgán po seznámení s protokolem o kontrole informuje o částečném nápravném opatření provedeném po kontrole, tj. o doznačení 27 prasat. Jelikož toto opatření bylo provedeno až po kontrole, nemá žádný vliv na závěr o naplnění skutkové podstaty výše zmíněného přestupku. Pokud žalobce později začal uvádět, že jeho námitky měly být interpretovány tak, že již při kontrole bylo 27 prasat označených ušními známkami, pak soud shodně jako správní orgány hodnotí toto tvrzení jako účelové, nemající oporu v provedeném dokazování. Pouze pro úplnost a nad rámec nutného odůvodnění (žalobce se těchto fotografií v žalobě nedovolával) soud dodává, že ani dvě fotografie (několika prasat) předložené žalobcem v průběhu správního řízení nijak neprokazují označení 27 ks zvířat v době kontroly a nevyvrací tak skutkové závěry vyplývající ze shromážděných důkazů, neboť jednak není zřejmé, kdy tyto fotografie byly pořízeny, jednak je na nich zachyceno pouze jedno prase s ušní známkou, zvíře však není možno identifikovat (nebylo prokázáno, že jde o prase z chovu žalobce). Neobstojí tedy ani tvrzení žalobce o bezodkladném částečném napravení závadného stavu, stejně jako tvrzení o absenci trvalých následků, když k porušení zájmu na řádném značení zvířat prokazatelně došlo, přičemž nezpochybnitelná identita zvířat je nezbytným předpokladem pro řádné

plnění (a kontrolu plnění) veterinárních požadavků. Opět nad rámec nutného odůvodnění v této souvislosti soud dodává, že naplnění materiálního znaku přestupku zásadně splývá s naplněním formálních znaků. Proto zpravidla není nutno, aby se správní orgány otázkou naplnění materiální stránky daného správního deliktu explicitně zabývaly i v odůvodnění svých rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012–28). Lze tedy obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS). O nenaplnění materiálního znaku přestupku lze hovořit pouze tehdy, když stupeň společenské škodlivosti v konkrétním případě ani při formálním naplnění znaků určité skutkové podstaty nedosáhne stupně odpovídajícího dolní hranici typové škodlivosti pro společnost, když tedy nebude odpovídat ani nejlehčím běžně se vyskytujícím případům přestupků této skutkové podstaty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 1 As 118/2012–23, bod 14). V projednávané věci však zjevně nešlo o případ, který by neodpovídal ani nejlehčím běžně se vyskytujícím případům přestupků této skutkové podstaty, a proto úvahy o absenci společenské škodlivosti nejsou namístě.

11. Taktéž námitka týkající se oplocení byla žalovaným řádně vypořádána na straně 7 a 8 rozhodnutí a soud se opět s jeho argumentací ztotožňuje a v podrobnostech na ni odkazuje. Lze pouze stručně zopakovat, že je zcela irrelevantní, zda jde v případě žalobce o plot z pevného kovu, který nelze snadno poškodit, prokousnout nebo ohnout (armatura má dle žalobce tloušťku 6 mm). Uvedené oplocení je totiž oplocením tvořeným jedním plotem, ale právní předpisy [§ 4 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona a § 2a písm. c) vyhlášky č. 342/2012 Sb.] vyžadují, aby chovatelé prasat zřídili trvalé souvislé oplocení všech pozemků, na které mají chovaná prasata přístup, přičemž tyto pozemky musí být oploceny nejméně dvojitým plotem. Je tedy zcela zřejmé, že stanovená povinnost splněna nebyla. Smyslem zvýšené ochrany chovů prasat prostřednictvím dvojitého plotu je vytvoření dvojité bariéry, tj. takového oplocení, které zvířata chovaná a volně žijící oddělí tak, že nemohou přijít do vzájemného fyzického kontaktu, při kterém by mohlo dojít k nakažení. Nejde tedy o excesivní požadavek, nýbrž jde o požadavek sledující legitimní cíl (zvýšit biologickou bezpečnost chovu prasat² a bránit vzniku a šíření nálezů) a vycházející ze zkušeností s tlumením nálezů. Zavedení tohoto požadavku, jak již vysvětlil žalobci žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, si vyžádalo šíření nebezpečné nákazy – afrického moru prasat. Žalobce tedy byl povinen zamezit kontaktu chovaných prasat s volně žijícími prasaty, a bránit tak šíření nálezů do vlastního chovu a dalších chovů. Vybudované oplocení pozemků musí být funkční a skutečně bránit kontaktu domácích prasat s prasaty divokými. Oplocení tvořené jedním plotem z kari sítě rozhodně funkční nebylo, když nebránilo možnému kontaktu žalobcem chovaných prasat s prasaty divokými. Kontakt byl možný přes oka kari sítě.

12. K obecné námitce, že „uložená sankce“ je „zjevně nepřiměřená tvrzeným porušením právních předpisů“, není „dostatečně odůvodněná“ a „za současné obtížné ekonomické situace je pro žalobce téměř likvidační“, soud stejně obecně uvádí, že správní orgány přihledly ke všem

² Řádné plnění povinností v oblasti zajišťování biologické bezpečnosti chovů hospodářských zvířat má za cíl minimalizovat nebezpečí vzniku a rozšíření nálezů a dalších onemocnění zvířat, a tím ochránit život a zdraví chovaných zvířat (u onemocnění přenosných na člověka i ochranu života a zdraví lidí), jakož i eliminovat možné ekonomické ztráty spojené s eradikací případné nákazy (onemocnění).

specifikům případu a žalobci následně uložily pokutu při spodní hranici zákonem stanoveného rozmezí (až 1 000 000 Kč). Na tomto místě soud zdůrazňuje, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Není v pravomoci správního soudu, aby vstupoval do role správního orgánu a nahrazoval správní diskreci diskrecí soudní, tedy např. aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být v daném případě uložena (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012–20, č. 2992/2014 Sb. NSS, ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 As 127/2018–99, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008–133; srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012–36). K tomu však v nyní projednávané věci zjevně nedošlo, pokuta byla uložena v mezích zákona, přičemž důvody pro uložení pokuty žalovaný náležitě v žalobou napadeném rozhodnutí popsal (srov. str. 9 až 13 rozhodnutí žalovaného). Žalovaný zejména posoudil kritéria pro určení výše pokuty individuálně dopadající na daný případ dle § 37 - § 40 zákona o přestupcích, konkrétně povahu a závažnost přestupků (tj. význam zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen; význam a rozsah následku přestupku; způsob spáchání přestupku; okolnosti spáchání přestupku; délku doby trvání protiprávního jednání nebo trvání protiprávního stavu udržovaného protiprávním jednáním pachatele), přitěžující a polehčující okolnosti a povahu činnosti žalobce. Výrok o správním trestu byl tedy zevrubně odůvodněn, a proto zde není prostor pro zásah soudu (rozhodnutí žalovaného proto v tomto směru rozhodně není nepřezkoumatelné), ostatně žalobce tyto závěry žalovaného žádnou konkrétní námitkou nezpochybnil, pouze obecně namítl, že uložená sankce je „*zjevně nepřiměřená tvrzeným porušením právních předpisů*“ a není „*dostatečně odůvodněna*“, což ovšem nelze považovat za relevantní názorovou oponenturu.

13. Na tomto místě je třeba žalobci připomenout, že správní trestání plní nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, přičemž primárním významem trestání je potrestání pachatele tak, aby uloženou sankci ve své právní a majetkové sféře adekvátním způsobem pocítil a vyvaroval se dalšího porušování právních předpisů (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011 - 119). Pokuta ve výši 75 000 Kč těmto požadavkům vyhovuje, rozhodně nelze souhlasit s žalobcem, že jde o pokutu likvidační. Žalobce nadto toto tvrzení ničím nedoložil. Navíc přistoupení na obecnou argumentaci žalobce jeho majetkovou situací (kterou se odpovídajícím způsobem žalovaný zabýval na straně 11 a 12 žalobou napadeného rozhodnutí) by ve své podstatě znamenalo, že je-li finanční situace pachatele správního deliktu nepříznivá, nelze tuto nepříznivou situaci dále prohlubovat uložením pokuty, a to bez ohledu na závažnost správního deliktu. Takový závěr však již v minulosti Nejvyšší správní soud odmítl (viz opět např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 5 As 279/2016–45, bod 22), neboť jeho prosazení by

v praxi vedlo k neakceptovatelným důsledkům (k faktické nepostižitelnosti určité skupiny osob).

14. Lze tedy shrnout, že v nyní projednávané věci nedošlo k excesu při ukládání pokuty, bylo přihlédnuto ke specifikům konkrétního případu a v rámci zákonné sazby byla stanovena pokuta ve výměře, která splní účel (sankce není nepřiměřeně mírná a není zjevně nepřiměřená). Nebyl zde proto prostor pro moderaci pokuty a nebylo tudíž ani nezbytné doplňovat dokazování ohledně majetkových poměrů žalobce. Moderace uložené pokuty (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) představuje vhodný nástroj pro snížení zákonně uložené sankce správním orgánem. Nicméně, jak jasně vyjádřil Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012–23, smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti. To o pokutě ve výši 7,5 % zákonného rozpětí rozhodně říci nelze. Nadto žalobce může požádat o posečkání úhrady nebo o rozložení úhrady ve smyslu § 156 zákona č. 280/2009 Sb. (přičemž i k této skutečnosti je třeba při posuzování výše pokuty přihlédnout – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 5 As 279/2016–45, bod 22). Proti případnému negativnímu rozhodnutí o žádostech žalobce se žalobce může bránit správní žalobou, žalobce se nemusí obávat libovůle správních orgánů. Žalobce má též možnost situaci řešit např. půjčkou od společníka či bankovním úvěrem. Rozhodně nelze souhlasit s tím, že uložení pokuty ve výši 75 000 Kč žalobce „zlikviduje“.
15. Na tomto místě soud pro úplnost dodává, že dle ustálené soudní praxe, rozhoduje-li správní soud o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. spojené s návrhem na moderaci (§ 65 odst. 3 s. ř. s.) a neshledá žalobu důvodnou a současně výši pokuty zjevně nepřiměřenou (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), zamítne soud, žalobu jediným výrokem „žaloba se zamítá“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013–38). Soud postupoval v souladu s výše citovanou judikaturou a o návrhu žalobce na moderaci uložené pokuty nerozhodoval samostatným výrokem.

III.

16. Soud tedy uzavírá, že základní žalobní námitky nebyly důvodné, a proto žalobu v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I).
17. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario). Žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení vzdal, a proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty

na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Pardubicích dne 23. října 2024

JUDr. Petra Venclová, Ph. D., v. r.
předsedkyně senátu