

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **JUDr. R. K., CSc.**, proti žalovanému **Ministerstvu zemědělství ČR,** se sídlem Praha 1, Těšnov 17, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 309/2009 – 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnost **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí Ministerstva zemědělství, odboru živočišných komodit, ze dne 8. 7. 2009, č. j. 18801/2009-17210, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí České plemenářské inspekce (dále též jen „ČPI“) ze dne 22. 4. 2009, č. j. 546/2009 – ČPI, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Uvedeným rozhodnutím ČPI uložila žalobci, jakožto chovateli turů na hospodářství Jiřetice, pokutu ve výši 15 000 Kč, a to podle § 27 odst. 8 písm. a) zák. č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat, ve znění účinném pro projednávanou věc, (dále jen „plemenářský zákon“), pro nesplnění povinností stanovených v § 22 odst. 1, § 23 odst. 1 písm. b) a c) a § 23 odst. 4 písm. a), c) a d) tohoto zákona. Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 309/2009 - 39, jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění tohoto rozsudku vyplývá, že po stránce skutkové vycházel soud z toho, že dne 28. 11. 2008 byla ČPI provedena kontrola označování a evidence turů na hospodářství žalobce, při které bylo zjištěno, že 3 zvířata, z celkového počtu 39 kusů zvířat chovaných na hospodářství, nebyla označena v souladu s právní úpravou (chyběla jedna ze dvou identických ušních visaček), dále bylo zjištěno nedbalé vedení evidence zvířat na hospodářství (konkrétně bylo ve stájovém registru evidováno 24 zvířat navíc - byla z hospodářství již dříve přemístěna) a v integrovaném registru zvířat databáze ústřední evidence nebylo evidováno 6 zvířat narozených na hospodářství; na tato zvířata žalobce nepředložil ani průvodní list skotu (dále též jen „PLS“), respektive od pověřené osoby nevyžádal jeho vystavení. Žalobce dále předložil PLS na 14 zvířat při kontrole nezjištěných a naopak nepředložil PLS na 9 zvířat přítomných při provádění kontroly. Za tyto správní delikty byla žalobci uložena pokuta ve výši 15 000 Kč, která byla následně potvrzena i rozhodnutím žalovaného.

Pokud jde o vypořádání jednotlivých žalobních námitek, městský soud předně konstatoval, že protokol o kontrole je dostatečným podkladem pro závěr o naplnění skutkové podstaty správních deliktů, za které byl žalobce sankcionován, a to jak po stránce věcné, tak i s ohledem na jejich časové určení. Právě z tohoto protokolu jednoznačně plyne, že ke dni provádění kontroly, tedy ke dni 28. 11. 2008, nebyly ze strany žalobce splněny zákonem stanovené povinnosti v uvedeném rozsahu. Žalobce nikdy nezpochybňoval věcnou správnost zjištění ČPI, a na základě opatření k odstranění zjištěných nedostatků tyto nedostatky odstranil, jak bylo ověřeno dne 28. 1. 2009. Námitku nedostatečného časového vymezení jednotlivých deliktních jednání, a z toho plynoucí nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ČPI, potažmo žalovaného, soud neshledal důvodnou, neboť z protokolu je patrné, že povinnosti, jimiž byl chovatel dle příslušných ustanovení vázán, nebyly splněny ke dni provedené kontroly; právě k tomuto dni se časově vztahují i rozhodnutí obou správních orgánů. Žalobce namítal, že odpovědnost za tyto delikty zanikla, neboť k nim došlo více než před 4 roky, v období prvních let vedení hospodaření. Soud nesouhlasil ani s touto námitkou s tím, že se jednalo o delikty trvající; pokud tedy právní předpis stanoví určitou lhůtu pro provedení označení, nebo vyžádání vystavení PLS na narozené zvíře, popřípadě pro ohlášení přemístění nebo úhynu do ústřední evidence, apod., neznamená to, že pokud tak chovatel ve stanovené lhůtě neučiní, je skutek uplynutím lhůty dokonán a chovatel zůstane bez postihu. Protiprávní stav tak trvá až do jeho odstranění.

Námitku, že se žalovaný při výměře pokuty odmítl zabývat následky deliktů a omezil se jen na zohlednění cílů příslušných předpisů, neshledal soud taktéž důvodnou. Uvedl, že správní orgány se následky deliktů výslovně zabývaly, o čemž svědčí například fakt, že ztráta jedné ušní známky u 3 zvířat – neměla, vzhledem k její malé závažnosti, vliv na výši sankce. Jako závažnější byly naopak hodnoceny nedostatky ve vedení stájového registru a nejzávažnější pak nenahlášení narozených zvířat do centrální evidence a neplnění povinností spojených s PLS. Žalovaný posoudil též jejich případné následky, s ohledem na uplatněné odvolací námitky a zabýval se rovněž společenskou nebezpečností jednání žalobce. Poukázal na to, že společenská nebezpečnost spočívala v ohrožení zájmů, které mají být chráněny nastolenými pravidly pro označování a evidenci turů, jejichž prostřednictvím má být dosaženo stanoveného cíle, kterým je (mimo jiné) transparentnost podmínek produkce a jejího uvádění na trh, zejména pokud jde o její zpětné vysledování;

to vše ve veřejném zájmu, kterým je ochrana lidského zdraví a zdraví zvířat (zde byla akcentována rizika spojená zejména s bovinní spongiformní encefalopatií - BSE). Skutečnost, že jednání žalobce nebylo spojeno s dalšími negativními následky (nevysledovatelnost kusů, nepřijetí na jatka, apod.), bylo zohledněno v rámci úvah o výši pokuty, která byla uložena při samé spodní hranici zákonného rozpětí. Jednání žalobce nicméně představovalo ohrožení chráněného zájmu a bylo proto společensky nebezpečné.

Ohledně námitky, dle které se žalovaný nevypořádal s otázkou zavinění, městský soud poukázal na to, že u jiného správního deliktu podnikatele, kam se řadí i žalobcem spáchané delikty podle plemenářského zákona, se zavinění nezkoumá, neboť se u nich jedná o objektivní odpovědnost. Podnikatel se může vyvinit pouze způsobem uvedeným v § 28 plemenářského zákona, případně byl-li by jeho jednáním odvrácen závažnější následek a šlo by o jednání v krajní nouzi. Zda šlo o úmyslné nebo nedbalostní porušení povinností, lze proto hodnotit toliko v rámci stanovení výše sankce, což se v daném případě stalo.

Ani námitce, že se žalovaný nezabýval dvěma rozhodnutími Evropského soudního dvora (nyní Soudní dvůr Evropské unie – SDEU – pozn. NSS), městský soud nepřisvědčil s tím, že žalobce tato rozhodnutí v žalobě ani v odvolání blíže neoznačil. Měl-li na mysli spojené věci [*C-90/90* a *C-91/90, Neu, SbSD I-1991*, odst. 13 a věc *C-1180/75* („*C-118/75*“ pozn. NSS), *Watson a Belmann, SbSD 1906* („*1976*“ pozn. NSS), s. 1185] a zásadu svobodného přístupu k výkonu řemesla nebo profese a přiměřeného postihu, prezentované v těchto rozhodnutích (na které poukazoval v odporu proti rozhodnutí ČPI, č. j. 311/2009) zde soud poukázal na to, že žalovaný byl povinen vypořádat se s námitkami uplatněnými v odvolání, což učinil. Rovněž uvedl, že tyto zásady nebyly porušeny, neboť žalobci nebylo znemožněno jeho podnikání, pouze mu byl opatřením ze dne 28. 11. 2008 přechodně (do odstranění nedostatků) uložen zákaz přemísťovat zvířata. Výše uložené sankce, vzhledem k horní hranici stanovené zákonem, pak plní spíše preventivní úlohu, a není tak nepřiměřená.

Další žalobní námitky se týkaly postupu ČPI a žalovaného, konkrétně, že v protokolu o kontrole nebyl uveden její důvod a že kontrola měla být prováděna na základě analýzy rizik, která však, dle názoru žalobce, neexistovala. Soud po ozřejmění právní úpravy, kterou se kontrola řídí (včetně evropských předpisů) uvedl, že není rozhodující, zda byl v protokolu uveden důvod kontroly, bylo-li již z pověření ke kontrole zřejmé, co je jejím předmětem (zde ověření souladu faktického stavu počtu skotu chovaného v hospodářství žalobce se stavem nahlášeným do ústřední evidence a plnění povinností chovatele stanovených plemenářským zákonem). Městský soud dále uvedl, že důvodem kontroly konkrétního hospodářství, jak plyne z právních (evropských) předpisů, nemusí být pouze analýzou rizik signalizované rozpory, nenahlášení přemístění či přírůstku zvířat, nebo jejich úbytku, zjištěné v porovnání například s ohlášením jinými zemědělskými podniky, ale důvodem může být i zjištění výchozího či stávajícího stavu (první kontrola daného hospodářství), tedy zda je v souladu s údaji v evidenčním systému, zda jsou plněny povinnosti ohledně vedení stájového registru, PLS apod.

Poukazoval-li žalobce ke způsobu provedení kontroly dále na fakt, že kontrolu skotu bylo možno provést též na základě vzorků, městský soud konstatoval, že termín kontroly původně ohlášené na 12. 11. 2008 (kdy žalobce převzal pověření ke kontrole) byl

přeložen na 28. 11. 2008 právě z důvodu, že žalobce nezajistil předvedení vyjmenovaných zvířat tak, aby bylo možné provést individuální kontrolu ušních známek. Uvedl, že dle čl. 3 nařízení Komise (ES) č. 1082/2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1760/2000, pokud jde o minimální kontroly v rámci systému identifikace a evidence skotu [dále též jen „nařízení Komise (ES) č. 1082/2003"], kontrole podléhají všechna zvířata na hospodářství, jejichž identifikace je stanovena nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1760/2000, o systému identifikace a evidence skotu, o označování hovězího masa a výrobků z hovězího masa a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 820/97 [dále též jen „nařízení (ES) č. 1760/2000"], a pouze není-li prakticky možné shromáždit všechna zvířata v průběhu 48 hodin, lze kontrolu provést systémem odběru vzorků. Žalobci byl dán daleko větší prostor k shromáždění všech zvířat, přičemž v tomto časovém úseku (12. – 28. 11. 2009) věděl, co bude předmětem kontroly a mohl tak odstranit nedostatky dřív, než k samotné kontrole došlo. Proto skutečnost, že kontrola nebyla provedena výběrem vzorků do 48 hodin, nemohla zkrátit žalobce v jeho právech, nýbrž fakticky byl tento postup v jeho prospěch.

Ani poslední dvě námitky, respektive obecně konstatované výtky žalobce, neshledal soud důvodnými, kdy konstatoval, že z odůvodnění rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že žalovaný nepřipustil (jak se nesprávně domníval žalobce), že řada skutků již pro promlčení nemohla být projednána, ale naopak lhůtu považoval u všech sankcionovaných jednání za zachovanou, protože se jednalo o delikty trvající. Soud dále akceptoval postoj žalobce k složitosti a rozsahu právní úpravy, kterou jsou chovatelé skotu vázáni, nicméně neshledal, že by postup ČPI nebo žalovaného byl v rozporu s požadavkem dobré správy, nebo že by byl vůči žalobci nepřiměřený. Nesouhlasil ani s názorem žalobce, že se jednalo vesměs o nepodstatná pochybení; za takový byl shledán pouze nedostatek 3 ušních známek; ostatní nedostatky v evidenci a v hlášení do ústředního registru nelze považovat za „bagatelní" porušení zákona a to ani tehdy, nenastal-li v jejich důsledku žádný závažný nežádoucí následek.

Ze všech uvedených důvodů městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále je „stěžovatel") kasační stížností, v níž explicitně neodkázal na konkrétní zákonný důvod. Z obsahu kasační stížnosti je nicméně zřejmé, že jsou namítány kasační důvody podle § 103 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a nejde tak o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS; všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Stěžovatel předně uvádí, že plemenářský zákon má řadu nedostatků, které svědčí nejen o nedostatku právnické odbornosti, ale i o zarážející neznalosti toho, jak je chov domácích zvířat v hospodářství prováděn. Navíc tento zákon nerespektuje zásady právního řádu obsažené především v Ústavě či mezinárodních smlouvách, které jsou nadřazeny zákonům. Především je to zásada subsidiarity, podle které ukládání trestů přichází v úvahu, až když nelze stanoveného cíle dosáhnout jinak. Plemenářský zákon, v rozporu s touto

zásadou, ukládá trest při jakémkoli zjištěném porušení zákona, nebo předpisu, který byl vydán k jeho provedení. Dle stěžovatele by v praxi často k odstranění nedostatků postačila domluva, upozornění nebo jen informace o právě platném předpisu. Další výtkou k právní úpravě je ustanovení o povinnosti chovatele poskytovat kontrolujícím bezplatnou osobní pomoc. Stěžovatel má za to, že toto ustanovení připomíná doby, kdy byli sedláci povinni vrchnosti poskytovat bezplatné osobní služby. Dále namítá rozpor aplikované úpravy s principem přiměřenosti, kdy pokuta do výše 1 000 000 Kč, vzhledem k dopadům, které může mít značení a evidence zvířat, se jeví být zjevně nepřiměřená, ve srovnání s ostatními sankcemi za protiprávní jednání. Navíc kontrola značení a evidence patří též do kompetence Veterinární správy, která má účinnější prostředky zjednání nápravy a ve svých databázích eviduje podrobnější údaje o chovaných zvířatech. Nepřiměřenou je též čtyřletá promlčecí doba vzhledem k jednoleté promlčecí době u přestupků a tříleté u některých trestných činů. Na základě osobní zkušenosti stěžovatel dále tvrdí, že provádění některých ustanovení může vést k absurdním situacím. Například, ztratí-li některé zvíře ušní známku, proces od požádání o vyhotovení duplikátu až po jeho zaslání chovateli, trvá cca 3 – 5 týdnů. Jestliže proběhne v této době kontrola, je nutné do protokolu uvést, že známka chybí a to pak odstartuje správní řízení; obdobné platí pro vystavování PLS a jejich duplikátů. Takových absurdit je, dle stěžovatele, v zákoně víc. Jelikož chová na svém hospodářství víc než 100 ks přežvýkavců, měl-li by dodržovat všechny předpisy ohledně jejich označování a registraci v doslovném znění, musel by každý den jezdit na poštu, což by mu zabralo cca 2,5 hod denně. I to je jeden z důvodů, proč se počet zemědělských hospodářů v ČR snižuje.

Stěžovatel dále namítá, že se žalovaný řídil pouze plemenářským zákonem a správním řádem, a že stěžovatele obviňoval z toho, že se dovolával aplikace trestního zákona a zákona o přestupcích. Stěžovatel ale uvádí, že se nedomáhal jejich aplikace, nýbrž pouze využití principů v nich obsažených, případně vyjasnění obecných pojmů, které používá plemenářský zákon. Nesouhlasí s názorem žalovaného, že se správní delikty podle plemenářského zákona řídí jiným režimem než přestupky či trestné činy. Má za to, že ukládání trestů se řídí ve všech civilizovaných státech v podstatě stejnými principy a zásadami; předně zásadou, že tresty lze ukládat jen za zaviněná protiprávní jednání. Žalovaný nerozlišoval pojmy *odpovědnost* a *zavinění*; soud je sice rozlišil, nicméně nevyvodil žádné závěry, kterými by korigoval nesprávný postup žalovaného.

Dále stěžovatel soudu vytýká, že beze zbytku převzal názory žalovaného a až na výjimky i jeho zdůvodnění. Soud tak převzal i odůvodnění nebezpečnosti deliktů pro společnost, aniž se zabýval jednotlivými skutky. Stěžovatel k tomu dodává, že kromě nenahlášení 6 telat, které se však nepodařilo nahlásit z důvodů nezávislých na stěžovateli, se zjištěné nedostatky týkaly pouze pomocných evidencí. V centrální evidenci byla všechna zvířata vedena v souladu s faktickým stavem. Stěžovatel nesouhlasí ani s tvrzením, že by byla ohrožena vysledovatelnost původu chovaných zvířat; i u neregistrovaných telat lze totiž původ dohledat v pomocných registrech na hospodářství, co potvrzuje i soud, když uvádí datum narození prvního a posledního z nich.

Stěžovatel nesouhlasí také s paušálním názorem, že u vytýkaných pochybení se jedná o delikty trvající a nelze na ně proto vztáhnout ustanovení o promlčení. Podle názoru stěžovatele fakt, že důsledky protiprávního jednání trvají, neznamená ještě sám o

sobě, že jde o trvající delikt. Vždy musí být stanoven okamžik, od kterého začíná běžet promlčecí lhůta, a podle stěžovatele je to od uplynutí lhůty, kdy mělo být určité jednání provedeno, případně od skončení protiprávního stavu ohrožujícího chráněné zájmy společnosti; nejpozději ale od smrti zvířete. Pokud stěžovatel dodal v roce 2002 na jatka zvířata a nezapsal to správně do stájového registru, nemůže být za to trestán po 6 letech; navíc, když je odsun a přijetí zvířat na jatka řádně veden v centrálním registru a zákon výslovně stanoví povinnost uchovávat záznamy ve stájovém registru nejméně po dobu 3 let. Proto je nutné při uložení trestu specifikovat, ve které době byl ten který delikt spáchán (aby bylo zřejmé, který předpis byl porušen) a kterého zvířete se týkal, s uvedením registračního čísla zvířete. Jinak je rozhodnutí nepřezkoumatelné. Z názoru žalovaného, potažmo i soudu, plyne, že je možné sankcionovat uváděná pochybení i po uplynutí desítek let, což je v rozporu s principy, z kterých vychází institut promlčení. Kromě toho konkretizace povinností chovatelů byla provedena až ve vyhlášce č. 136/2004 Sb., kterou nelze, v souladu se zákazem retroaktivity, použít na skutky spáchané před její účinností.

V napadeném rozsudku soud uvedl různé lhůty, kterými se mají řídit povinnosti chovatelů. Nespecifikoval však, kterými právními předpisy byly tyto lhůty stanoveny, což je, v důsledku neustálých změn předpisů o evidenci a registraci chovných zvířat, nezbytné. Tato specifikace je nutná zejména s ohledem na určení období, v kterém konkrétní právní předpis platil. I proto stěžovatel namítal, že je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné, neboť neobsahuje časový údaj o spáchání deliktu. Tuto námitku uplatňuje též u ztráty ušních známek u tří krav. Dle názoru stěžovatele nelze bez dalšího považovat tento nedostatek za porušení plemenářského zákona. Stěžovatel má za to, že chovateli má být dána možnost takový nedostatek v určité rozumné době odstranit, a až po jejím marném uplynutí lze chovatele sankcionovat. V tomto případě došlo ke ztrátě zřejmě při manipulaci se zvířaty při jejich předvádění ke kontrole.

Stěžovatel dále uvádí, že se soud nedostatečně zabýval jeho námitkou o nezákonnosti provedené kontroly. Poukazuje na to, že výběr hospodářství, na kterém má být provedena kontrola, má být podle příslušné směrnice EU [správně nařízení Komise (ES) č. 1082/2003, pozn. NSS], která byla transformována do vyhlášky 136/2008 Sb. (správně 136/2004 Sb., pozn. NSS), prováděn na základě stanovených kriterií (analýza rizik) a důvody kontroly musí být uvedeny v protokolu o kontrole. Kontrola je zásahem do práv občanů a znamená, mimo jiné, zastavení chodu hospodářství na několik dnů a rovněž značné náklady, jelikož předvedení všech zvířat není chovatel schopen splnit vlastními silami. Proto nemůže být kontrola prováděna libovolně, bez konkrétních důvodů, což potvrdil i Ústavní soud ve svém stanovisku k daňovým kontrolám. V resortu zemědělství působí 6 různých kontrolních institucí, a pokud by prováděly všechny kontroly libovolně, představovalo by to nepřijatelnou zátěž pro veřejnost. Stěžovateli nebyla analýza rizik nikdy zpřístupněna, i když o seznámení s ní opakovaně žádal, a to s odůvodněním, že analýza rizik není součástí spisu, nebo že existuje pouze v elektronické podobě a stěžovatel na nahlédnutí nemá nárok. Analýza nebyla předložena ani soudu a soud tak odkazuje pouze na dokumenty, ze kterých vyplývá jen předmět kontroly a nikoli důvod, proč bylo rozhodnuto jí provést. Soud se otázkou, proč bylo vybráno ke kontrole právě hospodářství stěžovatele, vůbec nezabýval. Proto lze dovodit, že žádná analýza rizik provedena vůbec nebyla. Stěžovatel měl od pracovníka ČPI informace, že kontrola byla provedena na žádost pracovníka veterinární správy, který měl

k tomu soukromé důvody, a proto soudu navrhl provést důkazy k ověření tohoto tvrzení. Soud nicméně tyto důkazy neprovedl, a *„ani nepovažoval za nutné zdůvodnit, proč je neprovedl.“* Navíc bylo jednání žalovaného v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, a čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv EU, neboť pokud analýza rizik, jak tvrdí žalovaný, existuje, dotčený občan má mít právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, a právo na jejich opravu.

Stěžovatel také tvrdí, že soud pochybil, konstatoval-li, že mu nebylo znemožněno jeho podnikání tím, že mu bylo do odstranění nedostatků přechodně zakázáno přemísťovat zvířata *„u nichž byla zjištěna nesrovnalost v jejich označení či evidenci,“* neboť zákaz se týkal všech zvířat v kontrolovaném hospodářství. Proto se i stěžovatelem zmiňované rozsudky vztahují na tento případ, neboť se týkají problematiky ukládání trestů a překážek podnikání.

Stěžovatel celkově považuje provedenou kontrolu, způsob jejího provedení i její závěry, za šikanózní, neboť byla vedena s cílem za každou cenu zjistit nedostatky. Těmto nedostatkům je navíc přikládána nepřiměřená váha. Například to, že v stájovém registru bylo evidováno o 24 zvířat navíc, protože v něm chyběly údaje o jejich přemístění, není pravdou, neboť ve stájovém registru, na jiném listu, tyto údaje evidovány jsou, proto nemůže být o tomto pochybení uvažováno jako o závažném deliktu. Totéž platí o 14 neodevzdaných PLS zvířat, která byla přemísťována ještě v době, kdy tyto dokumenty vyžadovány nebyly a do centrální evidence je měla odevzdávat jatka nebo kafilérie, a proto by měly být volány k odpovědnosti tyto instituce a sama centrální evidence, která tyto dokumenty zřejmě nepostrádala.

Na závěr stěžovatel podotýká, že na jeho hospodářství bylo v minulosti provedeno několik veterinárních kontrol a žádné nedostatky shledány nebyly. Jeho chov skotu tak patří mezi málo z těch, které jsou bez IBR.

Z výše uvedených důvodů navrhuje stěžovatel rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, přičemž navrhuje, aby bylo k projednání kasační stížnosti nařízeno jednání.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě, neboť kasační stížnost neobsahuje pro podstatu věci zásadní skutečnosti, které by již nebyly vzneseny v žalobě či odvolání. Dále konstatoval, že plemenářský zákon stanoví chovateli přiměřené povinnosti; za jejich nesplnění je pak stanovena pokuta s uvedením její horní hranice, aby bylo možné stanovit adekvátní výši, vzhledem k okolnostem případu. Zdůraznil, že stájový registr musí být aktuální a údajům v něm evidovaným musí odpovídat i veškeré vydané dokumenty, včetně PLS. Kromě toho upozornil, že povinnost předávat nebo přebírat společně s evidovaným zvířetem při jeho přemísťování také průkaz PLS, byla stanovena chovatelům turů již od nabytí účinnosti plemenářského zákona. V případě ztráty identifikačního prostředku, pokud chovatel postupuje podle ustanovení § 22 odst. 6 plemenářského zákona, tj. zabezpečí do 2 pracovních dnů označení zvířete náhradním způsobem, tuto skutečnost neprodleně ohlásí pověřené osobě a současně si od ní vyžádá duplikát, po obdržení kterého jím zvíře označí, správní řízení o uložení pokuty zahájeno nebude; obdobně to platí pro PLS, ve smyslu § 23 odst. 4 písm. d) plemenářského

zákona. K zákonnosti postupu ČPI žalovaný sdělil, že kontrola hospodářství stěžovatele byla plánována a hospodářství bylo vedeno žalovaným v analýze rizika. Žalovaný obdržel od stěžovatele žádost o zaslání kopie dokumentu analýzy rizik; na ní mu sdělil, že analýza rizik nemá charakter dokumentu a tudíž její kopii nelze zaslat, poněvadž se jedná o počítačový program, v souladu s nařízením Komise (ES) č. 1082/2003. Domněnky stěžovatele, že byla kontrola provedena na základě osobní žádosti pracovníka veterinární správy, jsou pouze ničím nepodloženou spekulací. Žalovaný se tak ztotožnil se stanoviskem městského soudu a navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s., neboť ve věci neprováděl dokazování a neshledal pro nařízení jednání ani jiné důvody.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné nejprve připomenout, že předmětem soudního řízení v dané věci je posouzení zákonnosti rozhodnutí o uložení pokuty. Část námitek stěžovatele se nicméně upíná k tvrzené nezákonnosti kontroly, která vydání sankčního rozhodnutí předcházela, přičemž *ratio decidendi* jeho argumentace stojí na názoru, že výběr hospodářství, na kterém má být provedena kontrola, musí být dle příslušných předpisů prováděn na základě stanovených kritérií (analýza rizik) a důvod kontroly musí být uveden v protokolu o kontrole. Nejvyšší správní soud (na rozdíl od městského soudu) tento názor stěžovatele sdílí, musí však zdůraznit, že tato argumentace jde nad rámec soudního přezkumu zákonnosti rozhodnutí o uložení pokuty a nemůže být tedy předmětem tohoto řízení.

Domníval-li se totiž stěžovatel, že kontrola evidence a označování turů na jeho hospodářství byla již sama o sobě (tedy již jen tím, že vůbec byla zahájena a vedena) nezákonná, zákon mu k ochraně jeho práv poskytoval jiné možnosti. Nejvyšší správní soud o možnosti ochrany proti nezákonným kontrolám, které jsou způsobilé zasáhnout do práv kontrolovaných subjektů, již mnohokrát rozhodoval, zejména pak o kontrolách daňových, nicméně obecné zásady platí pro veškeré kontroly ve veřejné správě stejně a je možné je aplikovat rovněž na kontroly prováděné ČPI. Rozšířený senát ve svém rozhodnutí ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, publikovaném pod č. 735/2006 Sb. NSS, uvedl, že „*kontrolovanému subjektu musí být poskytnuta soudní ochrana nejen proti rozhodnutím správních orgánů, ale i proti nezákonným kontrolám, které jim předcházejí*.“ V tomto rozhodnutí řešil rozšířený senát rovněž otázku, zda se má zákonnost provedené kontroly zkoumat v rámci řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení podle § 82 a násl. s. ř. s., nebo v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Dospěl k závěru, že „*kontrola sama představuje zásah správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Zda jde o zásah nezákonný, který porušuje subjektivní právo žalobce, nebo o zásah jsoucí v souladu s právem, je již závěrem o věcné legitimaci. V tomto smyslu je zapotřebí přisvědčit úvahám vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 - 54, podle něhož spadá pod pojem zásahu velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde*

o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd. Jedná se tedy obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Tyto osoby jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu." Proto, s ohledem na výše uvedené konstatoval rozšířený senát zdejšího soudu, „*že zahájení i provádění (...) kontroly může být podle okolností nezákonným zásahem, proti kterému je možno podat žalobu podle § 82 a násl. s. ř. s.*" Stěžovatel měl proto, v případě nesouhlasu se samotným prováděním kontroly, kterou považoval ze své podstaty za bezdůvodnou a šikanózní, podat proti protokolu o kontrole námitky ve lhůtě 5 dnů ode dne seznámení se s ním, tak jak mu to umožňuje § 17 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, a podle způsobu (ne)vyřízení těchto námitek (srov. § 18 odst. 4 citovaného zákona) podat případně žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Stěžovatel ale protokol po seznámení bez výhrad podepsal a námitky proti němu nepodal. Proto nemůže teď, v rámci řízení o přezkumu rozhodnutí o uložení sankce, brojit proti údajně nezákonnému zásahu, který měl být způsoben provedenou kontrolou a nahrazovat tak jiný procesní prostředek ochrany, který mu byl k dispozici; toto jednání by bylo možno označit za obcházení zákona.

Uvedené, pochopitelně, neznamená, že by případné deficity prováděné kontroly nemohly být v rámci řízení o žalobě proti následně vydanému rozhodnutí vůbec uplatněny. Lze si jistě představit řadu případů, kdy jednotlivé úkony prováděné kontroly mohly být zatíženy, třebas i závažnými, nedostatky. Pokud není zpochybňováno samotné zahájení kontroly či způsob jejího vedení, ale jen soulad některého z jejích kroků se zákonem, není zde prostředkem soudní ochrany žaloba dle části třetí hlavy druhé dílu třetího s. ř. s., ale tyto námitky mohou být uplatněny v řízení o žalobě proti rozhodnutí z takové kontroly vzešlému. Stěžovatel však, jak již bylo uvedeno, nesouhlasí s provedenou kontrolou principiálně, neboť ji považuje za neodůvodněnou a svévolnou. Předmětem nyní vedeného soudního řízení ovšem není posuzovat důvody výběru hospodářství stěžovatele, ani způsob provedení kontroly. Proto námitky stěžovatele ohledně zákonnosti provedené kontroly a proti postupu ČPI při jejím provádění, nejsou pro toto řízení podstatné, a zdejší soud je tedy neshledal za nutné vypořádávat.

Pokud jde o kasační námitky meritorně projednatelné, Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve výtkami stěžovatele k aplikované právní úpravě, konkrétně kritikou plemenářského zákona a jeho nedostatků, jakož i právní úpravy zemědělství vůbec. Zde je třeba upozornit, že není úlohou obecných soudů zabývat se nedostatky jednotlivých zákonů, nedosahují-li případné deficity intenzity, navozující otázku rozporu takové úpravy s ústavním pořádkem; v takovém případě ovšem není povolán k tomu, aby zákonnou úpravu nerespektoval – jediným možným postupem je zde přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu, jak to má na mysli čl. 95 odst. 2 Ústavy. V posuzovaném případě ovšem zdejší soud žádnou kolizi aplikovaných zákonů s rovinou ústavní neshledal. Lze jistě stěžovateli přisvědčit v tom, že při předcházení poruchám v oblasti veřejné správy a při jejich odstraňování by mělo být použití sankcí až prostředkem *ultima ratio*, to ovšem neznamená, že zvolí-li zákonodárce z racionálních důvodů v konkrétním případě postup, kdy je sankce při porušení právní povinnosti ukládána bez dalšího, jde o porušení principu

subsidiarity (trestního) postihu. Stěžovatel evidentně přehlíží fakt, že byl postižen za spáchání tzv. *„jiného správního deliktu“*, na který nelze mechanicky aplikovat principy trestání soudního, potažmo přestupkového; tato kategorie deliktů je (z důvodů doktrinálně aprobovaných) vystavěna na principu *odpovědnosti za následek* (o tom podrobněji dále), čemuž v praxi odpovídá i způsob ukládání sankcí, které mají zajistit rychlé a efektivní odstranění závadného stavu. Aplikovaná úprava (plemenářský zákon) přitom při způsobu konstrukce deliktní odpovědnosti a ukládání sankcí nikterak nevybočuje z úpravy správního trestání této kategorie deliktů v jiných zákonech (srov. například § 180 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, § 51 a násl. zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, apod.). Posledně uvedené platí i pro rozporovanou *přiměřenost trestu* a také způsob vyžadované *součinnosti kontrolovaného subjektu* (zde srov. například povinnosti kontrolovaného subjektu plynoucí z § 16 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, který byl účinný v době kontroly prováděné u stěžovatele). Za excesivní nelze konečně považovat ani *délku objektivní prekluzivní lhůty pro zánik deliktní odpovědnosti*, jak vyplývá z ustanovení § 28 odst. 3 plemenářského zákona. Ponechá-li zdejší soud stranou, že nejde o lhůtu promlčecí (jak se domnívá stěžovatel), ale prekluzivní (po jejím uplynutí právo postihnout porušení zákona zaniká *per se*), nelze přehlédnout, že stěžovatel svůj názor o její nepřiměřenosti blíže nezdůvodňuje; ani v tomto případě se přitom úprava plemenářského zákona zásadním způsobem neodlišuje od úpravy správního trestání na jiných úsecích.

Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že sdílí názor stěžovatele, že právní úprava podnikání v zemědělství je složitá a nepřehledná a v důsledku předpisů přijímaných Evropskou unií dochází k jejím častým změnám. Nicméně, úprava označování a evidence skotu nenaznala od roku 2000 zásadních změn, a proto by se v ní stěžovatel, jako erudovaný právník, měl bez větších problémů orientovat, stejně jak se orientuje v úpravě veterinárních předpisů, když uvádí, že orgány veterinární správy na jeho hospodářství při kontrolách nikdy neshledaly žádné nedostatky.

Následně se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou implikující nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, neboť v případě shledání existence takové vady je zpravidla další přezkum napadeného rozhodnutí správního soudu prvého stupně bezpředmětný. Stěžovatel namítal, že soud neprovedl důkazy (výslech dvou svědků), které navrhl a svůj postup nikterak nezdůvodnil. Navrhované svědecké výpovědi měly potvrdit domněnku stěžovatele, že kontrola nebyla provedena na základě analýzy rizik, ale na žádost pracovníka veterinární správy, který k tomu měl osobní důvody; v takovém případě by byla, dle názoru stěžovatele, v rozporu se zákonem. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že je pouze na úvaze soudu, které z navržených důkazů provede a které nikoliv. Toto právo jej však nezbavuje povinnosti odůvodnit, co jej vedlo k takovému závěru a z jakého důvodu považuje provedení důkazu za nadbytečné (srov. např. rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publikovaný pod č. 618/2005 Sb. NSS). V případě opomenutí důkazu, tj. pokud se soud nevypořádá s provedeným důkazem při hodnocení důkazů, nebo pokud neuvede v odůvodnění rozhodnutí důvody, proč nebyl navržený důkaz vůbec proveden, je řízení zatíženo vadou, která zpravidla vyvolává nezákonnost rozhodnutí o věci samé (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, publikovaný pod č. 10 sv. 3 Sb. ÚS, či nález ze dne 8. 7. 1999, sp. zn.

III. ÚS 87/99, publikovaný pod č. 100 sv. 15 Sb. ÚS; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z http://nalus.usoud.cz). Z obsahu odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že městský soud vskutku pochybil, neboť navrhované důkazy neprovedl a svůj postup nezdůvodnil. Na straně druhé však nelze přehlédnout, že skutečnost, která měla být cestou těchto důkazů potvrzena - důvod zahájení kontroly – byla již výše označena za bezpředmětnou, v rámci tohoto soudního řízení. Nelze tedy přisvědčit názoru, že by popsaná vada dosahovala takové intenzity, jež by byla s to způsobit nepřezkoumatelnost rozsudku. Jak již bylo v minulosti judikováno, *„[o] vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo“* (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 - 59).

Z dalších námitek stěžovatele lze dovodit, že v této věci je zásadní otázkou formální posouzení povahy správních deliktů, kterých se dopustil (věcnou správnost zjištění ČPI nikdy nerozporoval).

Stěžovatel tak předně nesouhlasí s názorem městského soudu, že se na delikty podle plemenářského zákona vztahuje *„jiný režim“*, neboť to v něm *„evokuje vzpomínky na nacistické sonderbehandlung.“* Má za to, že se ukládání trestů řídí obecnými zásadami, jak u přestupků, tak i trestných činů a (jiných) správních deliktů; jednou z těchto zásad je, že tresty lze ukládat jen za *zaviněná* protiprávní jednání. Nejvyšší správní soud k otázce zavinění, tedy subjektivní stránce správního deliktu, může zcela odkázat na přiléhavé odůvodnění napadeného rozsudku (str. 8). Městský soud správně dovodil, že plemenářský zákon koncipuje odpovědnost za správní delikty spáchané při podnikání fyzické osoby, nebo v přímé souvislosti s ním, jako odpovědnost objektivní. Koncepce objektivní odpovědnosti za správní delikt přitom neklade správním orgánům povinnost zkoumat zavinění odpovědné osoby, tedy zkoumat a prokazovat vnitřní psychický vztah pachatele k následku jeho jednání.

Důvodná není ani námitka, dle které se v případě posuzovaného porušení povinností zápisu zvířat do stájového registru a nepředložení průvodního listu skotu (PLS) nemohlo jednat o *delikty trvající*. Stěžovatel má za to, že i když důsledky protiprávního jednání trvají, nemusí se jednat o trvající delikt. Vždy je pak třeba stanovit okamžik, odkdy začne běžet *„promlčecí“* lhůta; dle stěžovatele je to od okamžiku, kdy byl nedostatek odstraněn, nejpozději ale od smrti zvířete. K povaze tohoto druhů deliktů a možnosti jejich postihu se Nejvyšší správní soud již v minulosti vícekrát vyjadřoval, a to například v rozsudku ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 – 44 (uveřejněno pod č. 832/2006 Sb. NSS). V citovaném rozhodnutí se (zcela v souladu s doktrínou i rozhodovací praxí trestní justice) uvádí, že za trvající správní delikt lze považovat takový *„správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě, jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal* (...) *Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu. Lhůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, začne běžet teprve od okamžiku ukončení trvajícího správního deliktu.“* Má-li v nyní posuzované věci chovatel dle zákona povinnost vést aktualizovanou evidenci zvířat a tato zvířata mají být po celý život doprovázena jejich PLS, nově narozená zvířata mají být nahlášena pověřené osobě do 7 dnů od narození, a označena ušními

známkami rovněž po celý život, pak nesplněním těchto povinností dochází k nastolení protiprávního stavu, který trvá až do jeho odstranění, tedy do splnění stanovených povinností. Zákon ve stěžovatelem namítaných případech sleduje udržení pořádku v evidenci skotu (z důvodů, o nichž je pojednáno dále) a hrozba (a případné použití) sankcí je jedním z nástrojů, jak tohoto cíle dosáhnout. Poněvadž stěžovatelem zmiňovaná porušení zákona (nesoulad mezi stavem faktickým a evidenčním) v době provádění kontroly trvala, správně bylo vymezeno i jejich časové určení, a to právě k datu provedení kontroly (28. 11. 2008). Odpovědnost za tyto delikty nezanikla úmrtím zvířete, jak se nesprávně domníval stěžovatel, nýbrž až odstraněním protiprávního stavu, tedy nedostatků v evidenci či značení zvířat (28. 1. 2009). Až tento okamžik je pak rozhodný pro počátek prekluzivní (nikoli promlčecí) lhůty pro zánik trestnosti, tedy pro zánik možnosti postihu takového jednání.

Nelze souhlasit ani se související námitkou stěžovatele stran tvrzeného retroaktivního použití vyhlášky č. 136/2004 Sb., kterou se stanoví podrobnosti označování zvířat a jejich evidence a evidence hospodářství a osob stanovených plemenářským zákonem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 136/2004 Sb.“), kdy stěžovatel namítá, že tuto vyhlášku nebylo možno použít na skutky spáchané před její účinností (příkladem uvádí, že zvíře dodal na jatka v roce 2002 a nezapsal to správně do stájového registru). Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že tuto vyhlášku nelze použít na deliktní jednání, ke kterým došlo v roce 2002, nicméně v roce 2002 byla účinná vyhláška č. 134/2001 Sb., která konkretizovala povinnosti chovatele stanovené plemenářským zákonem stejným způsobem, tzn. ukládala povinnost vést aktuální stájový registr, povinnosti související s hlášením narozených zvířat, povinnosti spojené s PLS a též se značením skotu ušními známkami. Proto jednání stěžovatele bylo protiprávní též podle předchozí právní úpravy, účinné v roce 2002. Nejvyšší správní soud si je, pochopitelně vědom toho, že sankční odpovědnost nemůže být vyvozována z porušení podzákonné úpravy - veškeré nesplněné povinnosti jsou ale chovateli uloženy plemenářským zákonem, který nabyl účinnosti již dnem 1. 1. 2001, a příslušnými vyhláškami došlo pouze ke konkretizaci těchto povinností. Proto, na základě ustanovení plemenářského zákona, jako normy nadřazené, bylo jednání, jehož se dopustil stěžovatel, protiprávní jak v roce 2002, kdy, jak tvrdí, došlo k nesprávnému zaevidování dodání zvířete na jatka do stájového registru, a tedy k počátku protiprávného stavu, tak v době provádění kontroly, neboť protiprávní stav od jeho nastolení nadále trval, tj. nebyl do této doby odstraněn.

Stěžovatel dále namítá, že městský soud převzal paušální odůvodnění společenské nebezpečnosti vyslovené správními orgány, aniž se sám zabýval jednotlivými skutky. Při posuzování materiální stránky správního deliktu nelze nic namítat proti názoru stěžovatele, že pouze společensky nebezpečné jednání může naplnit znaky správního deliktu a že se tedy ukládání trestů řídí ve všech případech obecnými principy a zásadami, které jsou ve všech civilizovaných státech v podstatě stejné. Kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se i pro správní delikty uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku. V dané věci se jedná o *„jiný správní delikt“*, tedy správní delikt fyzické osoby – podnikatele podle plemenářského zákona, který však vymezení tzv. materiálního

korektivu neobsahuje. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však je třeba materiální stránku deliktů zkoumat ve všech řízeních, ve kterých je rozhodováno o odpovědnosti za veřejnoprávní delikt a o sankci za něj. „*Bez materiálního korektivu by pak, a to je hlavní argument Nejvyššího správního soudu, mohlo docházet i k tomu, že by za správní delikty byli postihováni ti, kteří se jich dopustili, i v případě, že by jejich jednání postrádalo znak společenské nebezpečnosti. I když tak není materiální korektiv pro správní delikty v zákoně výslovně stanoven, není v souladu s jednotícími principy právního řádu, aby nebyl použit. Postavení pachatele jiného správního deliktu by totiž v takovém případě bylo v mnoha ohledech, zejména z hlediska výše sankce, která mu za určitý typ deliktního jednání hrozí, bez věcných důvodů horší než je tomu u přestupku, či dokonce v některých případech u méně závažného trestného činu, třebaže jsou mnohdy postihována obdobná či společensky nebezpečnější jednání. Nemožnost posouzení materiální stránky správního deliktu by byla rovněž v rozporu s požadavkem spravedlivé rovnováhy mezi ochranou zájmů společnosti a imperativem ochrany základních práv a svobod jednotlivců. V daném případě je proto nutno vzniklou mezeru v zákoně vyřešit pomocí analogie s ustanovením § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tudíž aplikovat materiální korektiv i na jiné správní delikty než přestupky. Vykazuje-li tedy jednání sice formální znaky správního deliktu, které ale nedosahuje určitý minimální stupeň nebezpečnosti, daný zejména povahou chráněného zájmu, nelze je označit jako správní delikt. Správním deliktem je tedy pouze jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti.*“ (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46; srov. též rozsudek ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67). Stěžovatel se domnívá, že jím spáchané delikty tento materiální korektiv nenaplňují, neboť se vůbec nejednalo o závažná porušení předpisů; navíc smrtí zvířete společenská nebezpečnost jeho jednání zanikla. Zdejší soud ale nesdílí názor stěžovatele, že společenská nebezpečnost jeho jednání nebyla dána, přičemž zcela aprobuje názory vyslovené městským soudem v odůvodnění napadeného rozsudku na str. 7 a 8. Nad rámec zde uvedeného lze dodat, že společenská nebezpečnost posuzovaných porušení právních předpisů je dána zejména tím, že ohrožují a narušují cíle, které jsou sdíleny Evropskou unií, konkrétně zajištění účinného zpětného vysledování skotu v reálném čase, které je nezbytné z důvodů ochrany veřejného zdraví, a to i v kontextu krizové situace, nastalé v souvislosti s rozšířením bovinní spongiformní encefalopatie. V tomto ohledu je uplatnění sankcí na vnitrostátní úrovni nezbytné za účelem dosažení cílů stanovených nařízením (ES) č. 1760/2000, a sice zvýšení důvěry spotřebitelů v jakost hovězího masa a výrobků z hovězího masa, zachování vyšší úrovně ochrany veřejného zdraví a posílení trvalé stability trhu s hovězím masem (srov. rozsudek Evropského soudního dvora ve věci *C-45/05, Maatschap Schonewille-Prins v. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*).

Společenské nebezpečnosti, respektive závažnosti posuzovaných deliktů, se týká rovněž námitka stěžovatele ohledně 14 neodevzdaných PLS zvířat, neboť, dle jeho názoru, v době, kdy byla zvířata přemísťována, tyto dokumenty nikdo nevyžadoval, a do centrální evidence je měla odevzdávat jatka nebo kafilérie. Z toho dovozuje, že se nejednalo o závažný správní delikt. Jak již bylo uvedeno, povinnost, aby byla zvířata při přesunech doprovázena PLS (tedy aby jimi byla vybavena po celý život) byla stanovena jak nařízením (ES) č. 1760/2000, tak rovněž plemenářským zákonem, již od okamžiku jeho účinnosti. To, zda v těchto případech pochybila rovněž příslušná jatka, která, jak správně uvádí stěžovatel, měla povinnost tyto PLS zaslat do ústřední evidence, není předmětem tohoto soudního přezkumu a nijak nezbavuje stěžovatele odpovědnosti za neodevzdání PLS (části B) jatkám

či kafilérii. Fakt, že v tomto případě (a rovněž u ostatních deliktů spáchaných stěžovatelem) zákon taková porušení povinností považuje za závažná, lze dovodit zejména z výše sankce, kterou lze za tato jednání uložit; pro podnikající fyzické osoby a právnické osoby je stanovena horní hranicí ve výši 1000000 Kč. To, že stěžovatelova pochybení nevyvolala závažné následky, nýbrž „pouze" ohrozila cíle stanovené touto právní úpravou, bylo zohledněno právě ve výši vyměřené sankce, která byla stěžovateli uložena ve velmi nízké, spíše preventivní, výši.

Stěžovatel též namítá, že městský soud ve svém rozsudku „*odkazoval na mnoho lhůt*", nicméně nespecifikoval právní předpisy, kterými byly tyto lhůty stanoveny. Jelikož nešlo o lhůtu jedinou, je, dle stěžovatele, nutné rovněž stanovit, ve kterém období ten který právní předpis platil; to souvisí s jeho námitkou absence uvedení doby, kdy byly jednotlivé delikty spáchány. Jak již bylo uvedeno, všechna posuzovaná jednání stěžovatele byla kvalifikována jako trvající delikty. Časové určení těchto deliktů bylo správně určeno, a to ke dni provedení kontroly na hospodářství stěžovatele. Městský soud při uvádění lhůt, ve kterých měly být jednotlivé povinnosti splněny, specifikoval jak právní předpis, tak konkrétní ustanovení, na základě kterého měla být ta která povinnost splněna, ať již šlo o plemenářský zákon nebo prováděcí vyhlášku č. 136/2004 Sb. Zdejší soud tak neshledává ani tuto námitku stěžovatele důvodnou, a to i s přihlédnutím k tomu, že tvrzení stěžovatele jsou v této části kasační stížnosti značně nekonkrétní.

Stěžovatel nesouhlasí ani s údajně šikanózními závěry, vyvozenými z proběhnuvší kontroly, například s tvrzením, že ve stájovém registru bylo evidováno 24 zvířat navíc, protože chybí údaje o jejich přemístění. Toto tvrzení není dle stěžovatele pravdivé, neboť ve skutečnosti ve stájovém registru údaje o přemístění jsou, pouze na jiném, samostatném řádku na jiném listu, a proto lze mluvit nanejvýš o nesprávném zápisu, který nijak neohrozil cíl, pro který byly registry vedeny. Ze spisového materiálu nicméně jednoznačně plyne, že stěžovatel nikdy nezpochybňoval věcnou správnost závěrů provedené kontroly, pouze nesouhlasil s jejich časovým určením. Jestliže až před kasačním soudem napadá stěžovatel tuto skutečnost, jakkoli mu nic nebránilo jí uplatnit již v řízení před městským soudem, Nejvyšší správní soud k této námitce stěžovatele nemůže přihlížet (§ 109 odst. 5 s. ř. s.).

Stěžovatel konečně brojí i proti názoru, že se na jeho případ nevztahují dvě rozhodnutí Evropského soudního dvora, která se týkají ukládání sankcí a překážek podnikání. Namítá, že mu bylo znemožněno jeho podnikání, neboť zákaz přemisťovat zvířata, který mu byl uložen, se netýkal pouze zvířat, u nichž byla zjištěna nesrovnalost v jejich označení či evidenci, nýbrž zvířat všech. K tomu zdejší soud uvádí, že opatření inspekčního orgánu nebylo překážkou podnikání, ale pouze přechodným opatřením do doby odstranění zjištěných nedostatků, a to zcela v souladu s nařízením Komise (ES) č. 494/98 ze dne 27. 2. 1998, kterým se přijímají některá prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 820/97, kdy podmínkou pro uložení *zvláštního opatření*, spočívajícího v omezení převážení celého stavu dobytka, je shledání nedostatků u více než 20% zvířat v jednom hospodářství. Důvodnou není ani námitka, že byly porušeny zásady ukládání trestů. ČPI řádně zdůvodnila uložení sankce za porušení povinností stanovených plemenářským zákonem, když přihlédla k závažnosti těchto správních deliktů (za ztrátu ušních známek nebyla proto sankce vyměřena), způsobu jejich spáchání, době trvání i následkům; pokutu

pak vyměřila ve velmi nízké výši. Nadto, městský soud uvážil správně, když uvedl, že nebylo povinností žalovaného se k těmto rozhodnutím jakkoliv vyjadřovat, neboť v odvolání proti rozhodnutí ČPI se toho stěžovatel výslovně nedovolával. To, že v něm pouze obecně odkázal na vyjádření a námitky, které byly obsaženy v odporu proti původnímu rozhodnutí ČPI, nemá právní relevanci, neboť odvolatel musí v odvolání výslovně uvést, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo (§ 82 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Navíc zdejší soud doplňuje, že z těchto rozhodnutí, která se týkají jednak svobodné volby obchodního partnera, nebo extenzivněji, všeobecné obchodní svobody (spojené věci *C-90/90* a *C-91/90*, *Neu*) a zákazu diskriminace při ukládání sankcí občanům a cizincům (rozhodnutí *C-118/45, Watson a Belmann*), nelze dovodit to, co konkrétně stěžovatel, vzhledem k předmětu tohoto řízení, odkazem na ně sledoval.

Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud naznal, že kasační stížnost není důvodná. Nezbylo mu proto, než ji rozsudkem zamítnout (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. listopadu 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu