

# DISKUSE

Tomáš Jíru

## Lze pomocí teleologického výkladu zabránit promlčení přestupku?

Akademicky vznešeně znějícím otázkám – jaké jsou meze teleologického výkladu přestupků anebo kdy se promlčuje přestupek, jehož skutková podstata váže protiprávní jednání na lhůtu či termín – předcházela živá diskuse s kolegy o praktických aplikačních potížích orgánů veterinární správy při projednávání přestupků zejména podle veterinárního zákona a plemenářského zákona<sup>1)</sup>.

Nutno poznamenat, že přestupky podle uvedených zákonů patří k těm výkladově složitějším. Obvykle totiž právní předpisy správního práva dodržují stejnou strukturu skutkové podstaty přestupku, kterou lze najít v jediné právní normě a ve zjednodušené formě její hypotéza vypadá takto: Přestupku se dopustí ten, kdo něco udělal či neudělal/dělá či nedělá<sup>2)</sup>. Případně skutková podstata odkazuje na rozpor s jinou hmotně právní normou a její zjednodušená formulace zní: Přestupku se dopustí ten, kdo v rozporu s § XY něco udělal nebo neudělal<sup>3)</sup>.

Oproti tomu skutkové podstaty přestupků uvedené ve veterinárním zákoně a v plemenářském zákoně je nezbytné poskládat z několika právních norem uvedených na různých místech v zákoně a nezřídka i v prováděcích právních předpisech. Většina skutkových podstat má zjednodušeně řečeno tuto strukturu: Přestupku se dopustí ten, kdo nesplní nebo poruší povinnost uvedenou v § XY. Na tomto jiném místě v zákoně se pak uvádí: Subjekt je povinen něco udělat/nedělat.

Jelikož zkoumat všechny přestupky podle uvedených zákonů je nad rámec příspěvku, prozkoumáme vybranou problematiku promlčení přestupků spočívajících

---

<sup>1)</sup> Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon).

<sup>2)</sup> Srov. např. ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, podle něž se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že týrá zvíře nebo utýrá zvíře.

<sup>3)</sup> Srov. např. ustanovení § 27 odst. 2 písm. b) zákona č. 246/1992 Sb., podle něž se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že přepravuje zvíře v rozporu s § 8a nebo § 8c až 8f.

v porušení povinnosti vázané na termín či lhůtu na jednom příkladu, resp. třech dílčích příkladech z veterinárního zákona a jednom příkladu, resp. dvou dílčích příkladech z plemenářského zákona:

1. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona uvádí, že fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nesplní nebo poruší povinnost chovatele stanovenou v § 4, § 5 odst. 1 písm. a) až d), § 6 odst. 1, 2, 4 až 6 a 9, § 7 nebo § 9 odst. 2 a 3.

Ustanovení § 4 odst. 1 písm. f) veterinárního zákona uvádí, že chovatel je povinen zajistit, aby byli psi, jakož i lišky a jezevci držení v zajetí, ve stáří od 3 do 6 měsíců platně očkovaní proti vzteklině a poté během doby účinnosti předchozí použité očkovací látky přeočkovaní, uchovávat doklad o očkování po dobu platnosti očkování a na požádání jej předložit orgánům vykonávajícím státní veterinární dozor.

Ustanovení § 4 odst. 1 písm. h) veterinárního zákona uvádí, že chovatel je povinen zajistit, aby bylo neprodleně a v rozsahu nezbytně nutném pro vyloučení podezření z onemocnění vzteklinou veterinárně vyšetřeno zvíře, které poranilo člověka nebo s ním přišlo do přímého kontaktu způsobem nebo za okolností, které mohou vyvolávat podezření z onemocnění touto nákazou.

Ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona uvádí, že chovatel hospodářských zvířat je dále povinen zabezpečit provádění vyšetření, zdravotních zkoušek a povinných preventivních a diagnostických úkonů v rámci veterinární kontroly zdraví a dědičnosti zdraví, a to v rozsahu a lhůtách stanovených Ministerstvem zemědělství podle § 44 odst. 1 písm. d), uchovávat jejich výsledky po dobu nejméně 1 roku a na požádání je předkládat orgánům vykonávajícím státní veterinární dozor.

2. Ustanovení § 26 odst. 2 písm. a) plemenářského zákona uvádí, že inspekce nebo orgány veterinárního dozoru uloží fyzické osobě pokutu až do výše 50 000 Kč, pokud se tato osoba dopustí přestupku tím, že nesplní nebo poruší povinnosti chovatele stanovené v § 22 odst. 1, 2 a 6 nebo v § 23 odst. 1.

Ustanovení § 22 odst. 1 plemenářského zákona uvádí, že chovatelé označovaných zvířat jsou povinni zajistit jejich označování identifikačními prostředky, způsobem a v termínech stanovených vyhláškou, u plemenných koní, pro které je v České republice vedena plemenná kniha, prostřednictvím příslušného uznaného chovatelského sdružení, u koní, pro které není v České republice vedena plemenná kniha, a oslů a jejich kříženců s koňmi prostřednictvím pověřené osoby. Ustanovení § 10 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, uvádí, že každé tele musí být do 72 hodin po narození trvale označeno dvěma plastový-

mi ušními známkami, po jedné v každém uchu; do této doby chovatel musí zabezpečit, aby bylo možné zjistit jeho totožnost.

Ustanovení § 23 odst. 1 písm. a) plemenářského zákona uvádí, že chovatelé evidovaných zvířat, u drůbeže chovatelé nejméně 500 kusů na hospodářství, u drůbeže chovatelé nejméně 100 kusů na hospodářství s produkcí násadových vajec a u kura domácího též hejna nosnic pro produkci konzumních vajec uváděných na trh, s výjimkou chovatelů plemenných ryb, chovatelů živočichů pocházejících z akvakultury a chovatelů uvedených v § 22 odst. 12, jsou povinni evidovat u pověřené osoby všechna svá hospodářství spolu s identifikačními údaji o své osobě a veškeré změny nastalé po dni zaevidování v rozsahu, způsobem a v termínech stanovených vyhláškou. Ustanovení § 29 odst. 5 vyhlášky č. 136/2004 Sb. uvádí, že chovatel zaeviduje své hospodářství před prvním přemístěním zvířat do tohoto hospodářství.

V pestré praxi státního veterinárního dozoru, i přes všechna vzájemně propojená preventivní opatření (např. integrovaný zemědělský registr, plán kontrol, systém preventivních a diagnostických úkonů, dotační tituly), se občas zjistí, že některý chovatel již několik let chová doma neoznačenou krávu nebo několik krav, hospodářství nemá přihlášené, zvířata nejsou označena a zdravotní zkoušky neprovádí. Nebo, že konkrétní pes nebyl proti vzteklině nikdy očkovan, popř. byl očkovan, ale nebyl přeočkováván, anebo nebyl vyšetřen poté, kdy někoho pokoušal. Přitom čas plyne a je nezbytné posoudit, jestli přestupek již není promlčen, i když protiprávní stav tímto přestupkem způsobený trvá. Zásadní otázka tedy zní, kdy je v těchto případech skutek dokonán a kdy se promlčují přestupky formulované zákonodárcem tak, jak čteme v příkladech shora uvedených. V dané otázce nelze (zatím) vycházet z kazuistické judikatury, ba ani z rozhodovací praxe orgánů veterinární správy.

Jeden z možných přístupů považuje uvedené přestupky za promlčené ve smyslu § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů<sup>4)</sup>, jakmile uplyne jeden rok od porušení nebo nesplnění povinnosti (tj. očkovat/přeočkovat psa, zajistit jeho vyšetření po poranění člověka, zajistit provedení zdravotních zkoušek, označit zvíře, zaevidovat hospodářství). Tento názor vychází zejména z gramatického výkladu a doslovného znění zákona.

Druhý přístup – za pomoci teleologického výkladu – zkoumá smysl a účel povinností, jejichž porušení je přestupkem, a dochází k závěru, že uvedené přestupky jsou trvajících delikty, protože pachatel nesplněním nebo porušením povinnosti (tj. očkovat/přeočkovat psa, zajistit jeho vyšetření po poranění člověka, zajistit provedení zdravotních zkoušek, označit zvíře, zaevidovat hospodářství)

---

<sup>4)</sup> Přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie.

vyvolá a udržuje protiprávní stav, který trvá až do splnění té které povinnosti. Pokud se tedy zjistí, že od nesplnění či porušení povinnosti uplynula delší doba (rozuměj delší než jeden rok), ale povinnost dosud nebyla splněna, nejde o promlčený přestupek – a lze jej tedy projednat a uložit chovateli sankci.

Osobně se domnívám, že za stávajícího zákonného znění výše uvedených skutkových podstat je druhý výklad nesprávný a neobhájitelný a v jeho neprospěch lze argumentovat jak obecným rozbohem těchto skutkových podstat, tak pomocí principů vyplývajících z konstantní judikatury i z teorie správního práva.

### **K materiálním a formálním znakům rozebíraných přestupků**

Podle § 2 odst. 1 zákona o přestupcích je přestupkem zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. Správní teorie z toho dovozuje, že nějaké jednání je přestupkem pouze při splnění kombinace pozitivního či negativního vymezení přestupku a kombinace formálních a materiálních znaků<sup>5)</sup>. Pro účely tohoto článku se nebudeme zabývat negativním vymezením přestupku („nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin“).

Materiálním znakem přestupku je podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o přestupcích jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti<sup>6)</sup>. Z judikatury vyplývá celkem jasné, byť nikoliv absolutní, výkladové vodítko, že *obecně platí, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, vzhledem k tomu, že porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti*<sup>7)</sup>. Čili už sám fakt, že zákonodárce označuje některé jednání za přestupek, obvykle poukazuje na společenskou škodlivost takového jednání. V čem spočívá společenská škodlivost zkoumaných přestupků, je patrné při rozboru jejich objektu a objektivní stránky.

Formální znaky přestupku jsou obecné a typové. Obecnými znaky přestupku se zde není nutné blíže zabývat, později se dotkneme významu kritéria protiprávnosti. Typové znaky (obligatorní znaky: objekt, objektivní stránka, subjekt, subjektivní stránka; fakultativní znak: účinek) tvoří skutkovou podstatu přestupku, byť každá skutková podstata nemusí obsahovat všechny typové znaky výslovně vyjádřené v právní normě<sup>8)</sup>.

---

<sup>5)</sup> PRÁŠKOVÁ, H. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck 2006, ISBN 80-7179-442-2, str. 424, marg. č. 506.

<sup>6)</sup> Tamtéž, str. 425, marg. č. 507.

<sup>7)</sup> Srov. MATES, P.: Společenská škodlivost jako znak správních deliktů. *Jurisprudence č. 4/2010*, str. 37.

<sup>8)</sup> PRÁŠKOVÁ, H. in HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, str. 426, marg. č. 511.

K objektu: obecným objektem rozebíraných přestupků jsou ve shodě s literaturou společenské vztahy ve veřejné sféře<sup>9)</sup>. Z hlediska druhového objektu lze všechny rozebírané přestupky zařadit mezi přestupky proti pořádku ve veřejné správě<sup>10)</sup>, byť nejsou systematicky zařazeny v příslušné části zákona o přestupcích – jedná se totiž o oblast, již stát významnou měrou zajišťuje svoji pečovatelskou funkci. Už samotný pojem „veterinární péče“ a jeho definice uvedená v § 2 veterinárního zákona<sup>11)</sup> naznačuje, že stát (zákonodárce) přikládá této své pečovatelské funkci značný význam a, uznějme, tuto „službu veřejnosti“ ani nemůže nikdo jiný než stát zajistit, i kdyby stát některé dílčí úkoly přenesl na nestátní subjekty. Případným námitkám všech možných liberálů předejdeme krátkým pohledem do historie – etymologie slova „veterinární“ (lat. *veterinus* – tažný, přeneseně tažné zvíře nebo dobytče) napovídá, že lidé odpradáva vnímali význam zvířat v hospodářství, dnes bychom řekli v ekonomice, a využívali jejich síly k práci a jejich produkty k obživě. Rovněž nepodceňovali nemoci zvířat a rizika živočišných potravin pro lidské zdraví. Existence veterinárního lékařství je doložena už ve starověké Mezopotámii či Egyptě a samozřejmě v antickém Řecku i Římské říši. Je vcelku pochopitelné, že zdraví zvířat se záhy stalo veřejným zájmem a péče o zvířata a zdravotní nezávadnost jejich produktů bylo činností regulovanou mocenskou autoritou<sup>12)</sup>. Z toho pak plyne i určení individuálního objektu – konkrétního společenského zájmu, který je spácháním shora uvedených přestupků porušen – ať už jde o zajištění očkování zvířat nebo jejich vyšetření anebo o označování a evidenci vyjmenovaných hospodářských zvířat, společenským zájmem je vždy ochrana zdraví zvířat a v konečném důsledku ochrana lidského zdraví a/nebo majetkových hodnot. V případě očkování zvířat a jejich vyšetřování

---

<sup>9)</sup> Blíže např. PRÁŠKOVÁ, H. in HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, str. 426, marg. č. 512, nebo PRŮCHA, P.: *Kapitoly ze správního práva XVII. – Správní právo trestní*. ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI. 2003.

<sup>10)</sup> PRŮCHA, P.: cit. dílo.

<sup>11)</sup> Veterinární péče podle tohoto zákona zahrnuje:

- a) péči o zdraví zvířat a jeho ochranu, zejména předcházení vzniku a šíření onemocnění přenosných přímo nebo nepřímo mezi zvířaty vnímavých druhů a jiných onemocnění zvířat a jejich zdolávání, ochranu zdraví lidí před nemocemi přenosnými ze zvířat na člověka,
- b) péči o zdravotní nezávadnost živočišných produktů a krmiv a ochranu zdraví lidí před jeho poškozením nebo ohrožením živočišnými produkty,
- c) ochranu území České republiky před zavlečením nálezů zvířat a nemocí přenosných ze zvířat na člověka a před dovozem zdravotně závadných živočišných produktů a krmiv ze zahraničí,
- d) ochranu životního prostředí před nepříznivými vlivy souvisejícími s chovem zvířat, výrobou a zpracováváním živočišných produktů, jakož i ochranu zvířat a jejich produkce před riziky ze znečištěného životního prostředí,
- e) veterinární asanaci,
- f) dozor nad dodržováním povinností a požadavků stanovených k zajištění těchto úkolů tímto zákonem, zvláštními právními předpisy a předpisy Evropských společenství (státní veterinární dozor).

<sup>12)</sup> Podrobněji KNOTT, J.: *Slovník veřejného práva československého*. Zvěrolékařství. Svazek V. Brno 1948, str. 837; HODÁČ, J.: tamtéž. Jatky. Svazek II. Brno 1932, str. 52.

je tento veřejný zájem zřejmý, v případě označování a evidence zvířat a evidence hospodářství je třeba si uvědomit, že evidence slouží jak k identifikaci živočišných produktů vstupujících do potravního řetězce člověka, tak při dohledávání příbuzenských vazeb a přesunů zvířat při výskytu a zdolávání nálezů, např. transmisivních spongiformních encefalopatií. V plemenářském zákoně je věcně prakticky totožný veřejný zájem pozitivně definován jako zájem na zvelebování populací zvířat a zachování jejich genetické rozmanitosti (srov. účel zákona v § 1 odst. 3 plemenářského zákona).

K objektivní stránce: objektivní stránka je určena příčinnou souvislostí mezi jednáním a následkem. Jednáním se rozumí konání i nekonání (opomenutí). V případě zkoumaných přestupků, zákonem pozitivně vymezených slovy „fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nesplní nebo poruší povinnost chovatele“, je zřejmé, že v úvahu přichází právně kvalifikovaná nečinnost subjektu, který povinnost „nesplní“, neboť subjektivní povinnost, jejíž porušení je přestupkem, je formulována jako příkaz ke konání („chovatel je povinen zajistit“). Vycházím zde z Knappova rozlišení, podle něž může být subjektivní právo, resp. jemu odpovídající subjektivní povinnost, porušeno nekonáním, tj. nesplněním povinnosti (non facere, resp. omittere), nebo konáním, tj. aktivním porušením povinnosti (facere)<sup>13)</sup>. Jiný smysluplný důvod rozlišování „nesplnění“ a „porušení“ v uvedených skutkových podstatách není. O následku platí obdobně výše řečené o společenské škodlivosti jako materiálním znaku – už ze samé skutečnosti, že jednání je zákonem označeno jako přestupek, vyplývá, že jednání způsobuje následek minimálně v podobě ohrožení objektu přestupku. V literatuře se objevuje poněkud zavádějící rozlišení přestupků podle následku na poruchové a ohrožovací<sup>14)</sup>, což je, jak je uvedeno níže, významné pro určení, zda se jedná o trvalý delikt či nikoliv<sup>15)</sup>. V rozhodovací praxi používáme pojem „skutečný škodlivý následek“ pro odlišení následku ve významu objektivní stránky přestupku – tedy posouzení, zda jednání vůbec naplnilo znak skutkové podstaty – od následku ve smyslu kvantitativního a kvalitativního kritéria pro určení druhu a výše sankce podle způsobeného protiprávního stavu. Zpravidla totiž lze odlišit situaci, kdy spácháním přestupku (ať už jednorázovým nebo trvalým jednáním) byl veřejný zájem „pouze“ ohrožen, ale nedošlo ke škodlivému následku, od situace, kdy je veřejný zájem porušen jednorázovým či trvalým jednáním a v čem škodlivý následek spočívá. Pro určení, zda jde o jednorázový nebo trvalý delikt, však musí být rozhodující charakter jednání, nikoliv následku, neboť již ze samotné formulace „nesplní svoji zákonnou povinnost“ je zřejmé, že podmínkou trestní odpovědnosti není udržování

<sup>13)</sup> KNAPP, V.: *Teorie práva*. 1. vydání. Praha. C. H. Beck 1995, ISBN 80-7179-028-1, str. 77, marg. č. 193, a str. 215, marg. č. 502.

<sup>14)</sup> PRÁŠKOVÁ, H. in HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, str. 427, marg. č. 513.

<sup>15)</sup> Již stará judikatura dovozuje spojitost mezi opomenutím a trvalým deliktem, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5169/33 (Boh. A 10399/1933). Takový závěr považuji za přiměřeně přesný.

*protiprávního stavu (popř. i jeho vyvolání), což je jednání typické pro trvající trestný čin<sup>16)</sup>. De facto jde o účinek přestupku (porušení hmotného předmětu útoku), který však není pozitivně uveden jako fakultativní znak skutkové podstaty<sup>17)</sup>, neboť pak by v souladu se zásadou zákazu dvojího přičítání nebylo možné přičítat tutéž okolnost jak pro určení odpovědnosti za skutek, tak pro určení druhu a výše sankce.*

K subjektu: z hlediska subjektu přestupku nečiní výkladové potíže ani tak obecné náležitosti subjektu (věk pachatele a přičetnost), jako spíše pojem chovatele jako speciální charakteristika subjektu zkoumaných přestupků. Podle § 3 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona se pro účely tohoto zákona rozumí chovatelem každý, kdo zvíře nebo zvířata vlastní nebo drží, anebo je pověřen se o ně starat, ať již za úplatu nebo bezúplatně, a to i na přechodnou dobu. Obdobně podle § 2 odst. 1 písm. d) plemenářského zákona se pro účely tohoto zákona rozumí chovatelem každý, kdo zvíře nebo zvířata vlastní nebo drží, anebo je pověřen se o ně starat, ať již za úplatu nebo bezúplatně, a to i na přechodnou dobu; pro účely zápisu do plemenné knihy se za chovatele považuje osoba, z jejíhož chovu zvíře pochází. Kritériem chovatelství tedy není pouze vlastnictví nebo držba, ale může jít o pouhé pověření se o zvíře starat – pachatelem přestupku tak bez ohledu na vlastnictví zvířete může být osoba, u které se k okamžiku naplnění ostatních znaků přestupku zvíře nachází. Tyto skutečnosti je třeba v řízení o přestupku nepochybně prokázat a je třeba přiznat, že právě tyto okolnosti patří k důkazně nejobtížnějším zejména v případě chovatelství psů v rodinách. Tak jako není v daném okamžiku rozhodující vlastnictví, není rozhodujícím důkazem ani evidence poplatníků poplatku ze psů (tj. držitelů psů) ve smyslu § 2 zákona č. 565/2000 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. S trochou nadsázky je možné konstatovat, že procesní „výhoda“ pramenící z definice chovatelství se blíží mediálně proslavenému institutu „osoby blízké“.

K subjektivní stránce: subjektivní stránka (jejímž obligatorním znakem je zavinění) vyjadřující vnitřní psychický vztah pachatele k protiprávnímu jednání a jeho následku nečiní u zkoumaných přestupků výkladové potíže.

### **Otázka dokonání zkoumaných přestupků**

Aby správní orgán mohl posoudit otázku promlčení výše uvedených přestupků, je třeba nepochybně určit okamžik dokončení protiprávního jednání, tedy dokonání přestupku. Definice trvajícího deliktu vyplývá z ustálené judikatury a rozumí se jím takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Zákon postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden

<sup>16)</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu č. j. Tdo 337/2004 (Sb. NS 28/2005).

<sup>17)</sup> PRÁŠKOVÁ, H. in HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, str. 426, marg. č. 512.

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. Pokaždé, když se správní orgán dozví, že delikvent i nadále udržuje protiprávní stav, tj. že stále nedošlo k ukončení trvajícího správního deliktu, počne vždy běžet nová subjektivní lhůta k uložení pokuty, resp. k zahájení řízení o uložení pokuty<sup>18)</sup>.

Zjevným „nedostatkem“ použitelnosti této konstantní judikatury na zkoumané přestupky je skutečnost, že se týká deliktů, o jejichž charakteru trvajícího deliktu nemůže být pochyb už podle gramatického výkladu, např. podle používání slovesných tvarů v nedokonavém vidu (srov. skutkové podstaty v této judikatuře – fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že provádí stavbu bez stavebního povolení; fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že užívá stavbu bez kolaudačního rozhodnutí apod.). Dále tyto skutkové podstaty samozřejmě neobsahují pozitivní časové vymezení protiprávního jednání.

Starší judikatura uvádí, že *deliktem trvácím je takový delikt, při němž skutková povaha delikt ten tvořící po dobu trvání jeho stále se vtěluje, t. j. stav, který deliktem takový byl způsoben, musí obsahovati v sobě stále se opakující a obnovující podstatné znaky deliktu samého*<sup>19)</sup>. Dlužno říci, že tato starší judikatura obsahuje kazuistické rozpory, neboť typově shodné skutky posuzuje různě, např. *přestupky tyto spáchány a dokonány jsou faktem vykácení alejového stromu bez souhlasu silničního výboru ... nebo faktem poškození silnice resp. alejního stromu ... Ve stavu, který faktem tím nastal, nijak neopakují se a neobnovují se podstatné znaky těchto deliktů a nemůže proto býti řeči o tom, že by stěžovatel, vykácev a zasadiv alejové stromky, byl dopustil se deliktu trvajícího. Také názor hájený žalovaným úřadem, že lhůta promlčení nepočíná běžeti, pokud trvají právní následky onoho činu, je právně mylný*<sup>20)</sup> nebo jinde strana, která nesplní povinnost ohlásiti právní jednání k vyměření poplatku, dopouští se porušení zákona, které má za následek uložení pokuty, jež jest podle své povahy trestem. Tento přestupek nelze pokládati za delikt trvající, neboť přestupek ten jest spáchán, tj. dokonán, jakmile uplyne poslední den ohlašovací lhůty, aniž strana svoji ohlašovací povinnost předepsaným způsobem splnila. Třiletá lhůta, stanovená ... pro promlčení práva státu ukládati zmíněný trest, počíná tedy běžeti uplynutím posledního dne ohlašovací lhůty. Žalovaný úřad naproti tomu vycházel, jak bylo shora uvedeno, z názoru, že neohlášení kupní smlouvy jest deliktem trvácím a že promlčení práva státu uložit zmíněnou pokutu má se počítati ode dne ohlášení smlouvy, případně ode dne, kdy úřední nález došel k bernímu úřadu. Tento právní názor žalovaného úřadu nemá však v zákoně opory a je tedy mylný<sup>21)</sup>. Jindy se však uvádí, že skutková podstata

<sup>18)</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 164/2002-44 (SJS 832/2006) nebo nejnověji rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 18/2010-55.

<sup>19)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3672/20 (Boh. A 395/1920).

<sup>20)</sup> Tamtéž.

<sup>21)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 17140/31 (Boh. F 5999/1931).



*přestupku ... záleží v tom, že osoba soupisem povinná nepředloží soupis do určité pevné lhůty stanovené v ... nařízení. Přestupek tento jest však podle své povahy t. zv. deliktem trvajícím, osoba soupisem povinná, která ve lhůtě stanovené ... soupis nepředložila a tím přestupek spáchala, nalézá se v stavu trestnosti i po uplynutí oné lhůty, tak dlouho, dokud soupis skutečně nepředložila, to plyne i z ustanovení ..., podle něhož možno trest pokuty na tento přestupek stanovené opětovně uložit. Z této povahy uvedeného přestupku jeho t. zv. deliktu trvajícím jde na jevo, že promlčení tohoto přestupku může započítati teprve oním dnem, kdy osoba soupisem povinná soupis skutečně předložila<sup>22)</sup>. S jistou rezervou však lze říci, že tento právní názor je o téměř deset let starší než onen výše uvedený, a byl tedy již v době první republiky překonán. Ostatně i na jiném místě judikatura praví, že zločinu dvojnásobného manželství se dopustí osoba, která je manželsky oddána, tím, že uzavře manželství nové, a tento čin se dokonává uzavřením nového manželství, protože zločinem není žití v bigamii, ale pouze způsobení tohoto protiprávního stavu, přičemž se výslovně uvádí, že *poměr, který se k nezákonně uzavřenému manželství pojí, jest jen účinkem zločinné činnosti dokonané, a jelikož dle platného práva počíná promlčení okamžikem spáchaného činu, dlužno promlčecí dobu počítati od uskutečnění v trestní formě popsaneého děje*<sup>23)</sup>.*

Rozlišuje se tedy protiprávní jednání a protiprávní stav. Přitom je možno konstatovat, že ne vždy je udržování protiprávního stavu trestné jako podstatný stále se obnovující znak správního deliktu samého. Protiprávní stav může být i účinkem přestupku, který nastává k okamžiku zákonem předvídané skutečnosti.

Nejnovější judikatura, zdá se, tyto poznatky podporuje – zákonem uložená povinnost stavebníků oznámit archeologickému ústavu záměr provádět stavební činnost na území s archeologickými nálezy ... je stanovena již od doby přípravy stavby. ..., že se bezesporu jedná o jednorázovou povinnost stavebníka, nelze proto pro stanovení výše pokuty použít jako měřítko druhé kritérium, tj. dobu trvání protiprávního jednání, když se jedná o povinnost, kterou je nutno splnit již v okamžiku zahájení přípravy stavby, tedy jednorázově. Pro určení výše pokuty proto mohl stěžovatel přihlédnout k době trvání protiprávního stavu, ..., nicméně však nemohl přihlédnout k době trvání protiprávního jednání, když se jednalo o porušení jednorázové povinnosti<sup>24)</sup>.

Domnívám se proto, že delikty, u kterých je součástí skutkové podstaty lhůta či termín (popř. jednorázový úkon vázaný na určitý časový okamžik), nemohou být trvajícími delikty, i když se tím činem založí protiprávní stav. Vázanost subjektivní povinnosti na nějaký časový okamžik podle mého názoru eo ipso vylučuje, aby delikt mohl trvat, ledaže by udržování protiprávního stavu bylo výslovně uvedeno jako znak skutkové podstaty, tedy jednání.

---

<sup>22)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 15.632/22 (Boh. A 1619/1922).

<sup>23)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu č. j. Kr I 1212/21 (Vážný 1074/1923).

<sup>24)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5As 3/2010-63.

Argumentovat ve prospěch takového názoru lze i poměrně tvrdým (ve vztahu k praxi orgánů veřejné správy), byť správným a logickým požadavkem Ústavního soudu: *Mezery v právních předpisech lze překonávat prostřednictvím extenzivního výkladu nebo na základě analogie. Dle názoru Ústavního soudu lze přijmout názor, že mezery v předpisech veřejnoprávního charakteru, pokud se rozhoduje o povinnostech subjektu k jeho tíži, je možno vyplňovat extenzivním výkladem, avšak pouze tehdy, jestliže interpretace za použití všech metod vede k nepochybnému závěru o smyslu a rozsahu předmětné právní normy. Oproti tomu použití analogie v právu veřejném, zejména pokud by se tím zhoršovalo právní postavení daného subjektu, je obecně nepřípustné. Nelze se totiž ztotožnit s tím, že negativní důsledky nedostatků v právní úpravě, ať už jde o absenci příslušných norem (jako je tomu v daném případě), nebo jejich nesrozumitelnou formulaci, pokud jsou jimi ze strany státu ukládány povinnosti občanům (jednotlivcům), nesly právě tyto subjekty.*<sup>25)</sup>

Ústavní soud dlouhodobě rovněž požaduje, aby všechny orgány aplikující právní předpisy vykládaly právní předpisy a jejich jednotlivá ustanovení ústavně konformně, což znamená, že pokud existují dvě nebo více možných interpretací daného ustanovení, přičemž některé jsou v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a jiné nikoli, je správní orgán povinen zvolit a aplikovat takový výklad, který je ústavně konformní<sup>26)</sup>. Pokud u zkoumaných přestupků lze gramatickým výkladem dojít k závěru, že se jedná o jednorázové delikty, a naopak teleologický výklad podporuje závěr, že jde o delikty trvající, je ústavně konformní přidržet se gramatického výkladu. Ten lze podpořit pomocí zásady „nullum crimen, nulla poena sine lege“ (čl. 39 Listiny základních práv a svobod) a zásady vázanosti veřejné správy zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Teorie správního práva z toho vyvozuje požadavek na určité, jasné a přesné vyjádření skutkových podstat deliktů<sup>27)</sup>.

Do argumentáře obhájců extenzivního teleologického výkladu patří i závěr judikatury, že *po uložení pokuty za trvající delikt by už delikvent, který by protiprávní stav udržoval i nadále, byl nepostižitelný a mohl by tak činit beztrestně už neustále. Takový závěr je v právním státě nepředstavitelný*<sup>28)</sup>. S tím lze jistě souhlasit, ovšem níže uvádím absurdní důsledky tohoto pojetí pro zkoumané přestupky. Ostatně není pravda, že by udržování protiprávního stavu nebylo zákonnými prostředky řešitelné. Judikatura i teorie správního práva připouštějí na základě zásady subsidiarity trestního postihu, že uložení sankce za správní delikt a opatření k odstranění protiprávního stavu jsou dva samostatné instituty<sup>29)</sup>. Tudíž i při promlčení jedno-

<sup>25)</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu č. j. II ÚS 487/2000 (Sb. n. u. US č. 59/2001).

<sup>26)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 21/2008, opírající se o nálezy Ústavního soudu č. j. IV ÚS 202/1999 (Sb. n. u. US č. 121/1999).

<sup>27)</sup> PRÁŠKOVÁ, H. in HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, str. 411, marg. č. 483.

<sup>28)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 21/2005.

<sup>29)</sup> PRÁŠKOVÁ, H. in HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, str. 415, marg. č. 488.

rázového přestupku, jehož přetrvávajícím účinkem je protiprávní stav, mohou správní orgány zajistit plnění povinností pomocí nápravných opatření.

Zastánci názoru, že zkoumané přestupky jsou trvajícími delikty, vycházejí ovšem právě z této judikatury, když tvrdí, že pachatel nesplněním povinnosti způsobí protiprávní stav (neočkované/nevyšetřené zvířete, neoznačené zvíře, neevidované hospodářství) a udržuje jej, takže přestupek je dokonán až ve chvíli odstranění protiprávního stavu. Tento názor podporují teleologickým výkladem – zjednodušeně tvrzením, že zákonodárce zamýšlel určitý žádoucí stav. Možná tím naplňují, byť nesprávným způsobem, Pulkrábkovu teorii<sup>30)</sup> o jistém sepětí teleologické metody se (subjektivní) představou o spravedlivé právní úpravě, tentokrát v oboru správního práva. Je otázkou, jestli může být takový extenzivní výklad ústavně konformní.

### Praktické závěry

Souhlasím s tím, že objektivním úmyslem zákonodárce mohl být určitý žádoucí stav (srov. výše objekt zkoumaných přestupků). Stále se však vracím ke klasickému bonmotu, že není důležité, co zákonodárce vyjádřit chtěl (či měl), nýbrž to, co skutečně vyjádřil<sup>31)</sup>. Podívejme se tedy, co zákonodárce vyjádřil v jednotlivých skutkových podstatách, když je poskládáme z jednotlivých právních norem uvedených v zákoně a prováděcích právních předpisech<sup>32)</sup>:

1. Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost chovatele zajistit, aby byli psi, jakož i lišky a jezevci držení v zajetí, ve stáří od 3 do 6 měsíců platně očkovaní proti vzteklině a poté během doby účinnosti předchozí použité očkovací látky přeočkovaní.

Není pochyb, že úmyslem zákonodárce bylo, aby některá zvířata vnímavá na vzteklinu byla v průběhu života proti ní očkována způsobem, který zajistí jejich nepřetržitou imunitu. To nepřímo vyplývá i z blanketního odkazu, uvedeného k vysvětlení pojmu platného očkování v § 4 odst. 1 písm. f) veterinárního zákona, na ustanovení článku 1 rozhodnutí Komise (ES) 2005/91/ES, kterým se stanoví doba, po níž je očkování proti vzteklině považováno za platné – očkování proti vzteklině se považuje za platné 21 dnů ode dne uzavření očkovacího protokolu požadovaného výrobcem pro základní očkování v zemi, kde je očkování provedeno. Očkování proti vzteklině se však považuje za platné ode dne přeočkování (přeočkování posilujícího imunitu) v případě, že je očkovací látka

---

<sup>30)</sup> PULKRÁBEK, Z. K problému otevřenosti (psaného) práva a možnostem jeho dotváření. *Právník č. 11/2000*, str. 1037.

<sup>31)</sup> Obdobně KNAPP, V.: cit. dílo, str. 171, marg. č. 414.

<sup>32)</sup> Nutnost hledat skutkovou podstatu nejen v zákoně, ale i v odvozených předpisech naznačuje i PRÁŠKOVÁ, H. in HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, str. 412, marg. č. 484, popř. str. 418, marg. č. 495.

podána během doby platnosti uvedené výrobcem předchozí očkovací látky v zemi, kde bylo předchozí očkování provedeno. Toto očkování je v případě, že neexistuje veterinární osvědčení potvrzující předchozí očkování, považováno za základní očkování. Z toho plyne i medicínsky odůvodněný závěr, že imunitu proti vzteklině zvíře získává očkováním provedeným i kdykoliv v průběhu života; imunitní odezva organismu nastává 21 dní po očkování. Věkový limit prvního očkování je rozhodující pro nástup imunity (organismus zvířete mladšího 3 měsíců si po očkování protilátky nevytvoří).

Pokud zákonodárce takový úmysl skutečně měl a byl by býval chtěl postihnout i udržování protiprávního stavu jako trvalý delikt, musel by skutkovou podstatu formulovat např. takto: Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že chová zvíře, které v rozporu s § 4 odst. 1 písm. f) není platně očkováno proti vzteklině. De lege ferenda lze samozřejmě takovou úpravu považovat za lepší než je ona současná.

Místo toho zákonodárce navázal první očkování zvířete na období 3 až 6 měsíců jeho věku a přeočkování na předchozí provedené očkování. Tím nastražil past na orgány veterinární správy, které mohou mít tendenci považovat nesplnění povinností za trvalý delikt. Přitom za současného zákonného znění je protiprávní stav spočívající v nezajištění očkování „pouze“ účinkem přestupku, který na hmotném předmětu útoku, tj. konkrétním zvířeti, nastupuje k okamžiku nesplnění povinnosti (nezajištění prvního platného očkování nejpozději k dosažení 6 měsíců věku, anebo nezajištění přeočkování podle vakcinačního schématu výrobce vakcíny, přičemž výrobci u každé jednotlivé vakcíny určují dobu imunity po posilujícím přeočkování různě). Objektem přestupku je veřejný zájem na ochraně zdraví zvířat, následkem přestupku je ohrožení tohoto veřejného zájmu. Účinek přestupku může být kvalitativně vyjádřen různě od pouhého nenastoupení zákonem požadované imunity přes skutečné onemocnění neočkovaného zvířete vzteklinou až po přenos nemoci na člověka.

Naopak teleologická konstrukce nezajištění očkování jako trvalého deliktu musí narazit na některé absurdní důsledky, např. porušení zásady ne bis in idem při trvání protiprávního stavu. Jestliže protiprávní jednání končí u trvalého deliktu nejpozději okamžikem právní moci rozhodnutí, kterým je za něj ukládána sankce<sup>33)</sup>, a při pokračování se toto jednání považuje za nový skutek, pak by např. u nikdy nevakcinovaného psa správní orgán musel ukládat novou sankci opět za nezajištění, aby byl pes ve stáří od 3 do 6 měsíců platně očkován, třebaže za toto jednání už byl chovatel jednou postižen<sup>34)</sup>. Obdobně při nedo-

<sup>33)</sup> Podle analogie iuris by předchozí protiprávní jednání mělo být de iure ukončeno okamžikem doručení oznámení zahájení řízení o přestupku nebo jiného prvního procesního úkonu, srov. § 12 odst. 11 trestního řádu.

<sup>34)</sup> Tato absurdita vyniká při pokusu formulovat výrok rozhodnutí a v něm místo a čas spáchání přestupku ve vztahu ke skutkové podstatě.

držení vakcinačního schématu nelze další očkování považovat za přeočkování, nýbrž za první očkování, třebaže zvíře už nesplňuje zákonem požadovaný věk pro první očkování.

Správní orgán tedy nutně musí oddělit protiprávní stav, který slovy staré judikatury „jest jen účinkem zločinné činnosti dokonané“, od protiprávního jednání, které je dokonáno okamžikem nesplnění povinnosti v určené lhůtě. I když odpovědnost za přešůpek zanikne uplynutím jednoho roku od jeho spáchání, přetrvávající protiprávní stav orgány veterinární správy v případě potřeby mohou a musí řešit nikoliv novými sankcemi, ale řízením ve věci odstranění protiprávního stavu. Zákoným nástrojem k tomuto účelu je rozhodnutí o mimořádném veterinárním opatření, kterým správní orgán chovateli nařídí očkování zvířete (srov. § 49 odst. 1 písm. d) a § 54 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona). Toto přímé řešení, včetně exekučního vymození uložené povinnosti, je z hlediska zajišťování veterinární péče efektivnější než opakované ukládání pokut s pomocí konstrukce trvajícího deliktu. Logicky pak nemůže nastat situace spočívající v udržování protiprávního stavu a posouzení jako trvající delikt (resp. nový skutek), neboť správní orgán je ze zákona povinen zasáhnout k odstranění protiprávního stavu už při jeho prvním zjištění.

2. Fyzická osoba se dopustí přešůpku tím, že nesplní povinnost chovatele zajistit, aby bylo neprodleně a v rozsahu nezbytně nutném pro vyloučení podezření z onemocnění vzteklinou veterinárně vyšetřeno zvíře, které poranilo člověka.

V tomto případě nemůže jít o trvající delikt už z principu věci. Klinické vyšetření zvířete, které poranilo člověka, má význam nejen pro zvíře samé, ale především pro poraněného člověka, neboť podle výsledku veterinárního vyšetření se ošetřující lékař poraněného rozhoduje o dalším léčebném postupu – tzv. anti-rabické profylaxi. V případě negativního klinického vyšetření známého zvířete je léčebný postup mírnější než při pozitivním výsledku klinického vyšetření, popř. při pokousání neznámým (tj. nevyšetřeným) zvířetem, kdy by měla být anti-rabická profylaxe zahájena z preventivních důvodů<sup>35)</sup>.

Vzteklina je akutní virové onemocnění centrálního nervového systému, patří mezi nebezpečné nákazy přenosné ze zvířat na člověka a pro člověka je smrtelnou nemocí za předpokladu, že není včas rozpoznána a léčena. Virus se přenáší slinami, ve kterých se objevuje 3 až 5 dní před prvními klinickými příznaky. Z hlediska ochrany lidského zdraví má význam neprodlené vyšetření zvířete, neboť agresivita a útok domácího zvířete na člověka mohou být projevem nákazy vzteklinou, a toto vyšetření je časově omezeno průběhem nákazy (1. fáze: počáteční – 3 až 5 dní; 2. fáze: excitační – 3 dny; 3. fáze: paralytická

---

<sup>35)</sup> Srov. doporučený postup Ministerstva zdravotnictví č. 18875/2005/OZP ze dne 1. 8. 2005, zveřejněný ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví č. 8/2005, str. 22.

– 4 až 5 dní většinou s následným úhynem zvířete). Termíny pro provedení vyšetření (1. a 5. den po poranění) každoročně určuje Ministerstvo zemědělství prováděcím právním předpisem<sup>36)</sup>. S ohledem na dobu vylučování viru do slin před propuknutím nákazy je přenos na člověka vyloučen, pokud zvíře 5. den po pokousání nejeví klinické příznaky.

Protiprávní jednání je dokonáno nezajištěním vyšetření psa bezprostředně po poranění a 5. den po poranění. Je žádoucí, aby orgány veterinární správy i v tomto případě přetrvávající protiprávní stav odstranily řízením o uložení mimořádného veterinárního opatření, při kterém je zvíře dohledáno a klinicky vyšetřeno (popř. i vakcinováno proti vzteklině, pokud předtím nebylo platně očkováno). Nelze však ničím odůvodnit, že by trestnost přestupku zahrnovala i udržování protiprávního stavu – jednak to nevyplývá z textu zákona a jednak ad absurdum takový protiprávní stav by mohl přetrvávat až do doby, kdy zvíře pokojně sejde stářím, ačkoliv smysl a účel subjektivní povinnosti, jakož i objekt přestupku, jsou poněkud jiné.

3. Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost chovatele zabezpečit provádění vyšetření, zdravotních zkoušek a povinných preventivních a diagnostických úkonů v rámci veterinární kontroly zdraví a dědičnosti zdraví, a to v rozsahu a lhůtách stanovených Ministerstvem zemědělství podle § 44 odst. 1 písm. d) veterinárního zákona.

Jedná se o porušení obdobné subjektivní povinnosti jako v případě 2. Ministerstvo zemědělství každoročně stejným prováděcím právním předpisem, tj. metodikou kontroly zdraví zvířat a nařízené vakcinace, stanovuje rozsah preventivních a diagnostických úkonů k předcházení vzniku a šíření nálezů a nemocí přenosných ze zvířat na člověka, jakož i k jejich zdolávání, které se provádějí v příslušném kalendářním roce, a určuje, na které z nich a v jakém rozsahu se poskytují příspěvky z prostředků státního rozpočtu. Termíny provedení zdravotních zkoušek jsou určeny buď do 1 roku od provedení v předcházejícím roce s předložením výsledků do 1 měsíce od provedení krajské veterinární správě anebo předložení výsledků do 31. října v daném roce, pokud v předcházejícím roce nebylo vyšetření požadováno (chovatel např. danou kategorii zvířat nechoval nebo chovaná zvířata do dané kategorie ještě nespádala např. z důvodu věku). Takto stanovené termíny se týkají, byť to není výslovně uvedeno, vždy konkrétního chovatele a celého hospodářství, nikoliv jednotlivých zvířat, takže chovatel zajišťuje vyšetření těch zvířat, která v konkrétním termínu splňují podmínky vyšetření, avšak nemusí nechat prů-

---

<sup>36)</sup> Srov. ustanovení části II (povinné úkony hrazené chovatelem zvířat) oddílu B. (kontrola zdraví) bodu 23. (zvířata vnímavá na vzteklinu) metodiky kontroly zdraví zvířat a nařízené vakcinace na rok 2011 č. j. 32214/2010-10000, zveřejněné podle § 44 odst. 1 písm. d) veterinárního zákona ve Věstníku Ministerstva zemědělství č. 3/2010, str. 2.

běžně vyšetřovat zvířata, která tyto podmínky teprve splní během dalšího období (s předložením výsledků do 31. října). Opačný postup, který by jistě šlo výkladem dovodit, by znamenal nadbytečnou administrativní zátěž chovatelů, a postrádal by i smysl z odborného veterinárního hlediska – zjišťovat nákazovou situaci v hospodářství z preventivních důvodů.

Kromě těchto obecně stanovených termínů jsou v některých případech stanoveny termíny vázané na konkrétní událost (např. přesun zvířete do inseminační stanice nebo do přirozené plemenitby, dovoz zvířat z třetích zemí, zmetání samice apod.).

Díky tomuto propracovanému systému, jehož předpokladem je řádná evidence a označování zvířat, získala Česká republika status země prostě řady nebezpečných nákaz.

Opět nelze z ničeho dovodit, že by odpovědnost za přestupek měla zahrnovat i udržování protiprávního stavu. Text zákona „chovatel je povinen zabezpečit provádění vyšetření atd.“ sice evokuje průběžný charakter této povinnosti právě použitím výrazu „provádění“ (tj. podstatného jména slovesného odvozeného od slovesa „provádět“ v nedokonavém vidu), nicméně v daných souvislostech jde spíše o legislativně technickou nedůslednost zákonodárce než o jeho úmysl zakotvit přestupek jako trvající delikt. Ve skutkové podstatě totiž chybí onen podstatný prvek, kterým jsou, opět slovy staré judikatury, „stále se opakující a obnovující podstatné znaky deliktu samého“ jako součást objektivní stránky přestupku, tj. jednání. Třebaže je provádění zdravotních zkoušek určeno termínem platným obecně pro celé hospodářství a jen ve speciálních případech pro konkrétní zvíře, je třeba si uvědomit, že v případě individuálně určeného zvířete nebo skupiny zvířat zdravotní zkouška vždy představuje jednorázový úkon – např. odběr vzorku krve nebo mléka a jeho vyšetření, stěr z tkáně a jeho vyšetření, klinické vyšetření, podkožní vpich s vyhodnocením reakce apod. Jednorázový úkon vázaný na termín provedení tedy buď proveden je anebo není, trvalost takového úkonu je protimluv. Výraz „provádění“ se tak zjevně vztahuje pouze k množnému číslu následujících výrazů „vyšetření, zdravotních zkoušek a povinných preventivních a diagnostických úkonů“, kterým v textu bezprostředně předchází.

Termín provedení úkonu pak vytváří zajímavé procesní souvislosti, protože je to klíčový faktor při určení rozsahu skutku. Skutek (zde ve smyslu jednání) je vymezen především určeným termínem a v jeho rámci se určí, která zvířata měla být v tomto termínu vyšetřena (rozsah protiprávního jednání). Pokud měla být jiná kategorie zvířat vyšetřena v jiném termínu, jde o jiný skutek. Jejich projednání se pak řídí ustanovením § 57 odst. 1 zákona o přestupcích – projednání ve společném řízení.

V úvahu by snad mohlo přijít posouzení takových jednání jako dílčích útoků pokračujícího deliktu, přičemž při nedostatku právní úpravy pokračujícího deliktu v oboru správního práva je na místě použití analogie s trestním právem, je-li to pro pachatele příznivější, neboť podle judikatury Nejvyššího správního soudu se trestnost správních deliktů řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů<sup>37)</sup>. Podle § 116 trestního zákoníku se pokračováním v trestném činu rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují, byť i v souhrnu, skutkovou podstatu stejného trestného činu, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. Tato definice ovšem podle mého názoru vylučuje posouzení skutků jako dílčích útoků pokračujícího deliktu. Všechny jeho znaky spojuje subjektivní stránka (jednotný záměr), přičemž i podobný způsob provedení a blízká souvislost časová a souvislost v předmětu útoku jsou víceméně subjektivními veličinami ve vztahu k jednotnému záměru. Pro spáchání posuzovaného přestupku postačí zavinění z nedbalosti. Záměr, který evokuje úmyslné zavinění, je u takového přestupku prakticky nemožné chovateli prokázat, pokud ho lze vůbec předpokládat. Dále časová souvislost v případě neprovedení zdravotních zkoušek v různých termínech je dána objektivně – termíny vyplývají z prováděcího právního předpisu a jejich časová blízkost je dána náhodně kategorií chovaných zvířat, tudíž nezávisí na vůli chovatele. A konečně lze těžko hovořit o souvislosti v předmětu útoku, jelikož v případě více skutků se vždy jedná o jiná zvířata, která mají být vyšetřována.

Pokud je však objeveno zvíře (mnohdy také neoznačené a nevidované), u kterého chovatel nezajišťoval zdravotní zkoušky několik roků nazpět, je třeba při posuzování protiprávního jednání vzít v úvahu promlčení odpovědnosti za činy, od jejichž spáchání uplynul 1 rok. Platí zde podobný princip jako výše u vakcinace zvířat proti vzteklině – termíny zdravotních zkoušek jsou vázány na nějakou iniciační událost (dosažení věku zvířete, přísun zvířete do hospodářství apod.) a od této doby se stanovují další pravidelná vyšetření, srov. obecné termíny stanovené metodikou kontroly zdraví buď do 1 roku od provedení v předcházejícím roce, nebo předložení výsledků do 31. října v daném roce, pokud v předcházejícím roce nebylo vyšetření požadováno.

Pokud chovatel nezabezpečí provedení zdravotních zkoušek v prvním iniciačním termínu, není v dalším období termíny následných vyšetření od čeho odvozovat. I tato situace je ovšem řešitelná řízením ve věci odstranění protiprávního stavu. Objektem přestupku je ochrana zdraví zvířat. Následkem přestupku je ohrožení veřejného zájmu na ochraně zdraví zvířat. Účinkem přestupku je stav, kdy v konkrétním hospodářství, popř. u konkrétních zvířat, není známa jejich nákazová situace. Propojení integrovaného zemědělského registru evidujícího

---

<sup>37)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 17/2007-135 (SJS 1338/2007).



zvířata s informačním systémem Státní veterinární správy, do kterého státní veterinární ústavy zaznamenávají výsledky zdravotních zkoušek a s jehož pomocí orgány veterinární správy proplácejí úkony hrazené ze státního rozpočtu, umožňuje státnímu veterinárnímu dozoru snadno vytipovat chovatele, kteří tuto povinnost nesplnili, a provést u nich cílenou kontrolu. Obecně však platí, že při jakékoliv kontrole jsou orgány veterinární správy schopny určit u každého konkrétního zvířete, kdy chovateli vznikla povinnost jeho vyšetření, v jakém rozsahu měl vyšetření provést a zda tuto povinnost splnil. Z epizootologického hlediska prakticky není rozdíl mezi zvířetem s pozitivním výsledkem zdravotních zkoušek a zvířetem vůbec nevyšetřeným. Takové zvíře se považuje za zvíře podezřelé z nakažení (srov. § 3 odst. 1 písm. h) veterinárního zákona) a orgány veterinární správy mají povinnost učinit opatření k vyloučení nebo potvrzení nákazy – v praxi se vede řízení o uložení mimořádného veterinárního opatření, v jehož rámci se odstraní protiprávní stav způsobený neprovedením zdravotních zkoušek: chovateli se předběžným opatřením uloží povinnost provést zdravotní zkoušky v rozsahu stanoveném metodikou kontroly zdraví a tím se nakažová situace v hospodářství zjistí, i kdyby uložená povinnost měla být splněna přímým vynucením v exekučním řízení ve smyslu § 120 správního řádu. V dalším období se pak termín zdravotních zkoušek stanovuje podle kritéria do 1 roku od provedení v předcházejícím roce, přičemž není důvod nepovažovat za takové provedení i toto vynucené vyšetření.

Nepochybně se tento postup vedoucí k obnovení pořádku ve veřejné správě také opírá o extenzivní teleologický výklad a argumentaci e ratione legis, nicméně v oblasti správního trestání nejde o výklad k tíži adresáta právní normy. Má totiž smysl argumentovat účelem zákona při odstraňování protiprávního stavu, neboť podle mého názoru protiprávní stav v důsledku promlčení přestupku nezaniká. Ona „protiprávnost“ protiprávního stavu vyplývá z porušení subjektivní povinnosti, promlčuje se však jen odpovědnost za přestupek. Protiprávní stav se nepromlčuje, neboť se jedná o objektivní kategorii. Protiprávní stav může být odstraněn úředními postupy, ale může také zaniknout v důsledku jiných právních skutečností – např. plynutí času, úmrtí zvířete, zrušení hospodářství apod.

Pokud by zákonodárce chtěl postihnout udržování protiprávního stavu, a opět to de lege ferenda považujeme za žádoucí, musel by skutkovou podstatu navázat na ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona volněji a uvést ji např. ve znění: Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že chová zvíře, u kterého nebyly v rozporu s § 5 odst. 1 písm. a) provedeny vyšetření, zdravotní zkoušky a povinné preventivní a diagnostické úkony.

4. Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost chovatele označit tele do 72 hodin po narození trvale dvěma plastovými ušními značkami.

5. Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost chovatele zaevidovat u pověřené osoby hospodářství před prvním přemístěním zvířat do tohoto hospodářství.

Takto uvedené skutkové podstaty vyplývají ze zákonného znění „je povinen zajistit označování zvířat“ a „je povinen evidovat všechna svá hospodářství“ – způsobem a v termínech stanovených vyhláškou.

Je nepochybné, že v obou případech nesplněním povinnosti vzniká protiprávní stav (neoznačené zvíře, neevidované hospodářství), který trvá i po promlčení přestupku, které nastává po jednom roce po uplynutí 72 hodin od narození zvířete či po jednom roce od prvního přemístění zvířete do hospodářství. Udržování protiprávního stavu není podmínkou trestní odpovědnosti. Teleologický výklad hledá smysl ustanovení v tom, že zvíře má být od určitého okamžiku trvale označeno a hospodářství má být trvale evidováno. Zastánci tohoto názoru tak hledají oporu i v poněkud krkolomném výkladu, že chovatelé jsou povinni zajistit označování a evidovat všechna svá hospodářství, což jsou povinnosti vedoucí k trvalému stavu – a upřesnění způsobu a lhůty v prováděcím právním předpise je jen jakousi podružnou povinností. S tím nelze souhlasit. Předně je třeba vzít v úvahu výše naznačený názor, že právní normu, resp. skutkovou podstatu, je třeba hledat v zákoně i prováděcím předpise – porušení povinnosti stanovené vyhláškou je trestné za předpokladu, že tak stanoví zákon<sup>38)</sup>. Je nemyslitelné ignorovat právní normu uvedenou v prováděcím právním předpise, zvláště když je tato právní norma předpokládanou součástí skutkové podstaty (srov. „způsobem a v termínech stanovených vyhláškou“).

Nadto z hlediska smyslu a účelu uvedených povinností je nutné, aby bylo zvíře označeno v krátké lhůtě po narození, dokud je identifikovatelné. Obdobně má být hospodářství evidováno před prvním přemístěním zvířat, tzn. před zahájením přísunů a odsunů, které jsou sledovanými skutečnostmi předávanými pověřené osobě do integrovaného zemědělského registru. Plynutí času má tak význam nikoliv jen pro posouzení trvání protiprávního jednání v čase jako spíše pro efektivitu nápravných opatření. I v případě přetrvávajícího protiprávního stavu jako důsledku dokonaného přestupku plemenářský zákon dává správním orgánům nástroj k jeho odstranění – nápravné opatření, které se však neukládá ve správním řízení, nýbrž má formu faktického pokynu<sup>39)</sup> (srov. § 24 odst. 6 písm. c) a § 25 odst. 6 a 8 plemenářského zákona). Smyslem označování není jen to, aby zvíře bylo označeno nějakým číslem, nýbrž aby toto číslo umožňovalo jeho identifikaci z hlediska plemenitby.

---

<sup>38)</sup> PRÁŠKOVÁ, H. in HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, str. 412, marg. č. 484, popř. str. 418, marg. č. 495.

<sup>39)</sup> STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, str. 259, marg. č. 293.

Pokud by zákonodárce chtěl postihnout udržování protiprávního stavu, a i zde to de lege ferenda lze doporučit, musel by uvést skutkové podstaty např. ve znění: Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu § 22 odst. 1 chová označované zvíře neoznačené. Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu § 23 odst. 1 písm. a) chová evidované zvíře v nezaevidovaném hospodářství.

Z výše uvedeného zkoumání podle mého názoru vyplývá, že teleologický výklad má i ve správním trestání svoje místo. K použití teleologického výkladu jdoucího až contra legem by však správní orgány při správním trestání měly přistupovat maximálně zdrženlivě, a to pouze za podmínky, že takový výklad při použití všech výkladových metod vede k jednoznačným ústavně konformním závěrům. Ve výše uvedených případech je ovšem teleologický výklad už natolik extenzivní, že by umožňoval sankcionovat udržování protiprávního stavu, které jako podmínka trestnosti – součást jednání – výslovně uvedeno není. Úvahy o účelu právních norem mohou být de lege ferenda podnětem pro zákonodárce, aby zamýšlený účel lépe vtělil do skutkových podstat, orgány aplikující právo však musí vycházet především z toho, jak je právní norma v právním předpisu napsána.

### **Shrnutí:**

Autor se v článku věnuje otázce promlčení přestupků, jejichž podstatou je porušení povinnosti vázané na lhůtu či termín. Uvádí několik příkladů takových přestupků z veterinárního zákona a z plemenářského zákona. Polemizuje s názorem, že je třeba považovat tyto přestupky za trvalé delikty, k čemuž vede teleologický výklad účelu porušených povinností. Autor uvádí příklady z judikatury, které delikty jsou považovány za trvalé a které nikoliv. U vyjmenovaných přestupků rozebírá otázku dokonání protiprávního jednání. Dochází k závěru, že povinnost vázaná na termín splnění vylučuje, aby její porušení mohlo být trvalým deliktem.

### **Is it possible to prevent the limitation of time for hear an offence using the teleological interpretation ? – summary:**

The Article deals with the limitation period for hear an offence, which core is a breach of obligations tied to a time limit or period. The Author presents several examples of such violations of the Veterinary Act and Breeding Act. He argues with the opinion that it si necessary to consider these violations as continuing offences, which follows from the teleological interpretation of the objective of violated duties. The Author presents examples of judicial decisions on what offences are considered as continuing and what are not. The Author analyses the issue of completion of the lawless behaviour with chosen offences. He concludes that a legal obligation tied to a time limit or period eo ipso excludes its violation would be considered as a continuing offence.