



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobce: J. V.,
bytem X,

zastoupený advokátem JUDr. Jiřím Urbanem,
sídlem Krosenská 531/4, 181 00 Praha 8

žalovaný: **Krajský úřad pro Středočeský kraj,**
sídlem Zborovská 81/11, Praha 5,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2018, č. j. 103679/2018/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2018, č. j. 103679/2018/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 13 200 Kč ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Jiřího Urbana, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí M. ú. V. (dále jen „m. ú.“) ze dne 14. 5. 2018, č. j. 15934/2018-ŽP-Po (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci podle § 28c odst. 5 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon na ochranu zvířat proti týrání“) uložena povinnost uhradit část nákladů na zajištění předběžné náhradní péče a část nákladů na veterinární péči týraných zvířat ve výši X Kč, které o. ú. o. s rozšířenou působností vynaložil na zajištění předběžné náhradní péče a na veterinární péči za období února až září 2017 za účelem odstranění újmy na zdraví způsobené zvířatům týráním žalobcem jako pachatelem správního deliktu (výrok I). Výrokem II bylo žalobci uloženo nahradit náklady řízení ve výši X Kč.
2. Žalobce předně namítá, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Dle žalobce bylo protiústavní rozhodovat o povinnosti k náhradě nákladů na zajištění předběžné náhradní péče před skončením soudního řízení správního vedeného u K. s. v P. pod sp. zn. 48 A 150/2017 o žalobě proti rozhodnutí o deliktu, v němž je řešena ve vztahu k napadenému rozhodnutí předběžná otázka, zda a v jakém rozsahu došlo k týrání k. Žalobce se domnívá, že k naplnění jeho základního práva na skutečné přezkoumání zákonnosti rozhodnutí o deliktu v materiální rovině ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny bylo třeba řízení o nákladech přerušit dle § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném do 31. 10. 2018 (dále jen „správní řád“) do skončení uvedeného soudního řízení správního. Správním orgánům bylo známo, že je řízení před soudem vedeno, neboť žalobce na to upozorňoval a správní orgány se v uvedeném soudním řízení vyjadřovaly v podání ze dne 11. 11. 2017 a 7. 2. 2018. Žalobce legitimně očekával, že bude vyčkáno na výsledek soudního řízení. Postup správních orgánů žalobce považuje za úmyslné zneužití státní moci ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny narušující čl. 36 odst. 2 Listiny. Dále poukázal na § 2 odst. 1 a 3 a § 3 správního řádu.
3. Žalobce dále namítá, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, jimiž mu byla uložena povinnost zaplatit částku X Kč, jsou nepřezkoumatelná, neboť nesplňují požadavky na odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu, podle něhož se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Rozhodnutí neuvádí dohody s chovateli (pečovateli), jímž byli k. svěřeni do péče, kteří k. byli svěřeni do péče kterému chovateli, ani jednotlivá vyúčtování od chovatelů a jejich vyhodnocení. Absentuje též způsob seznámení žalobce s vyúčtování a jejich vyhodnocení z hlediska úplnosti a správnosti včetně zohlednění vyjádření žalobce. Požadavky na odůvodnění nesplňuje pouhý odkaz na to, že se zástupce žalobce seznámil se spisem. Navíc z napadeného rozhodnutí není patrné, zda šlo o spis v této věci a zda všechny uvedené podklady byly založeny ve spise. Žalobce tvrdí, že neměl možnost se věcně vyjádřit, zda vyúčtování odpovídá skutečným nutným výdajům a zda na jeho úkor nedošlo k nadhodnocení nákladů.

4. Dle žalobce způsob vedení řízení také navozuje pochybnost, zda správní orgány obou stupňů nejsou vyloučeny pro podjatost pro vztah k věci, s ohledem na zájem získat finanční prostředky co nejdříve, a pro vztah k žalobci a zájem ho co nejvíce poškodit který se dle žalobce projevil ve vadách řízení ve věci deliktu. K tomu odkazuje na žalobu ve věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 48 A 150/2017.
5. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě poukazuje na to, že žaloba ve věci sp. zn. 48 A 150/2017 byla dne 29. 11. 2018 zamítnuta. Řízení o povinnosti žalobce zaplatit náhradu nákladů na zajištění předběžné náhradní péče a na veterinární péči za účelem odstranění nebo zmírnění újmy na zdraví způsobené zvířeti týráním bylo zahájeno dne 26. 3. 2018, tedy až poté, kdy bylo žalobci doručeno rozhodnutí o nepřiznání odkladného účinku žalobě ze dne 13. 2. 2018, č. j. 48 A 150/2017-52. Žalobci tedy muselo být známo, že podaná žaloba nemá odkladný účinek. Zahájení soudního přezkumu pravomocného rozhodnutí neznamena, že by šlo o předběžnou otázku. Správní orgán měl pravomocné rozhodnutí a musel vynakládat náklady na péči a veterinární péči o zvířata zanedbaná žalobcem. Žalobce byl nečinný, nenavrhoval svěření zvířat do péče jiného chovatele a o stav zvířat se nezajímal. Dle žalovaného nebyly splněny podmínky pro přerušení řízení, neboť návrh žalobce neobsahoval žádné důležité důvody. Žalovaný je přesvědčen, že nepřerušování řízení není vadou, která by mohla mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy nebo jeho správnost. Napadené i prvostupňové rozhodnutí obsahují náležitosti dle § 68 odst. 2 správního řádu. V prvostupňovém rozhodnutí je k podkladům rozhodnutí na druhé straně odůvodnění uvedeno, na základě čeho vznikly náklady, ohledně úvah m. ú. a námitek žalobce bylo na straně druhé a třetí odůvodnění uvedeno, co správní orgán zvažoval, a konstatovány námitky žalobce. Rozhodnutí není podrobným vyúčtováním pachatelů přestupku. Postačí, je-li v něm uvedeno, na základě jakých faktur a v jaké výši byly náklady vynaloženy. K uplatnění námitek proti fakturám slouží řízení. Pokud žalobce zůstal nečinný a ani v odvolání neuplatnil žádné námitky k podkladům rozhodnutí, musí nést důsledky své nečinnosti. Mezi seznámením žalobce se spisem a vydáním rozhodnutí uplynulo 49 dní, což je dostatečná doba, aby mohl uplatnit svá tvrzení a navrhnout důkazy. Žalobce nenavrhoval svěření do péče ve stejné či vyšší kvalitě za nižší cenu. Pokud tak neučinil, je jeho obecné zpochybnění nákladů nedůvodné. Žalobce netvrdí, že bylo možné zajistit veterinární péči o odebraná zvířata ve stejné kvalitě levněji, ani že by vynaložené náklady byly neúčelné. Žalobce se prostřednictvím zástupce seznámil s vynaloženými náklady a s tím, které náklady nebyly proplaceny pro neúčelnost. K tomu odkazuje na záznam o nahlédnutí do spisu dne 28. 3. 2018 a jeho přílohu, tj. seznam faktur.
6. V replice žalobce uvádí, že proti rozsudku ve věci sp. zn. 48 A 150/2017 podal kasační stížnost. Řízení o ní je vedeno u N. s. s. (dále jen „NSS“) pod sp. zn. 10 As 306/2018. Žalobce má za to, že žalovaný porušuje základní zásady správního řízení, které patří k principům spravedlivého procesu. Uvádí, že pan J. Z. jako kupující a v době propadnutí již vlastník X k., měl žalobci za k. zaplatit postupně částku X milionů Kč. S touto majetkovou ztrátou se žalobce nemohl ihned vyrovnat. Správní orgány měly postupovat dle § 4 odst. 1 správního řádu. Vstřícností bylo vyčkat dokončení přezkoumání rozhodnutí o správním deliktu. Dle žalobce nedostatek vstřícnosti ve světle výpovědí veterinárních lékařů K. v. s. Ú. v. s. MVDr. J. S. a MVDr. J. B. u O. s. v B. v trestní věci vedené pod

sp. zn. 10 T 26/2018 vyvolává pochybnost o nepodjatosti úředních osob, které rozhodovaly v této věci. Z výpovědí vyplývá, že kausa byla řízena FTV P. a a. a věc byla řešena pod m. tlakem se zájmem na usvědčení a poškození žalobce. Žalobce uvádí, že oba veterináři vyvrací, že zvířata byla zanedbaná, horší výživový stav některých k. byl vyvolán věkem a stresem. Dle žalobce existuje podezření, že vzhledem k počátku a průběhu akce existuje vztah k předmětu řízení a jeho osobě.

Splnění podmínek řízení a rozsah soudního přezkumu

7. Soud se v první řadě zabýval otázkou, zda jsou k projednání věci příslušné soudy ve správním soudnictví.
8. Podle § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Soudům ve správním soudnictví tak přísluší mj. rozhodování o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, o nichž podle zákona rozhodly jiné orgány než soudy, projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení za podmínek uvedených v části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (§ 7 odst. 1 a 2 posledně uvedeného zákona).
9. Domáhá-li se navrhovatel u soudu rozhodujícího ve správním soudnictví přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci, je žaloba nepřipustná [§ 68 písm. b) s. ř. s.] a soud návrh podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítne. V usnesení o odmítnutí návrhu navrhovatele poučí o tom, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu a ke kterému věcně příslušnému soudu.
10. V projednávané věci správní orgány rozhodovaly dle § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání o povinnost nahradit náklady, které o. ú. o. s rozšířenou působností účelně vynaložil na zajištění předběžné náhradní péče a na veterinární péči za účelem odstranění nebo zmírnění újmy na zdraví způsobené zvířeti týráním. Náhradu uvedených nákladů je povinen uhradit pachatel přestupku, bylo-li uloženo propadnutí týraného zvířete nebo rozhodnuto o umístění týraného zvířete do náhradní péče, nebo osoba, kterou nelze za přestupek stíhat, bylo-li rozhodnuto o zabránění týraného zvířete. Podle § 24a odst. 1 písm. a) zákona na ochranu zvířat proti týrání rozhodují o předběžné náhradní péči podle § 28c, včetně náhrady nákladů za toto opatření, o. ú. o. s rozšířenou působností. Působnost stanovená o. ú. o. s rozšířenou působností v § 28a až § 28c je výkonem přenesené působnosti (§ 29a zákona na ochranu zvířat proti týrání). Zákon výslovně nestanoví, zda přezkum rozhodnutí správních orgánů o náhradě nákladů za opatření dle § 28c zákona na ochranu zvířat proti týrání náleží soudům civilním či správním. Je tedy třeba posoudit, zda věc, o které rozhodl správní orgán, je svou povahou soukromoprávní, nebo veřejnoprávní.

11. Pro určení, zda se určitá věc bude projednávat a rozhodovat v civilním nebo ve správním soudnictví, je rozhodující soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do práva, nikoli povaha práva samotného (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-125). Jak konstatoval zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „konfliktní senát“) v usnesení ze dne 12. 3. 2015, č. j. Konf 8/2014-25, samotný kompenzační či reparační charakter hmotněprávního vztahu nutně neznamená, že takový vztah je vztahem vyplývajícím z poměrů soukromého práva.
12. Právní teorie rozlišuje různé metody, které napomáhají určit, zda jde o vztah veřejnoprávní, nebo soukromoprávní. Mezi tyto metody náleží zejména teorie zájmová, teorie mocenská, teorie organická a metoda právní regulace (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-125, č. 448/2005 Sb. NSS, usnesení konfliktního senátu, ze dne 26. 1. 2005, č. j. Konf 79/2004-19, či výše uvedené usnesení č. j. Konf 8/2014-25). Jak upozornil NSS v uvedeném usnesení č. j. 4 As 47/2003-125, žádná z metod není natolik spolehlivá, aby vždy dokázala poskytnout odpověď na položenou otázku v každém konkrétním případě: *„Nejméně spolehlivá – byť nejjednodušší – je bezpochyby zájmová teorie, jejíž podstata spočívá v tom, že veřejné právo chrání zájmy veřejné, zatímco soukromé právo zájmy soukromé, přičemž veřejným zájmům se přikládá vyšší hodnota (větší „právní cennost“) než zájmům soukromým [...] Je však notorietou, že mezi soukromým a veřejným zájmem neexistují přesné hranice a že nelze nijak spolehlivě stanovit, zda konkrétní zájem je veřejný či soukromý. Tato skutečnost je způsobena i tím, že určitá skupina zájmů může mít zároveň povahu zájmů soukromých i zájmů veřejných; již z tohoto důvodu nemůže být kritérium zájmu diferenciačním kritériem třídění práva. [...] Podle mocenské teorie mají účastníci soukromoprávních vztahů rovné postavení, zatímco ve vztazích veřejnoprávních se projevuje zákonem přesně vymezené nadřazené postavení nositele veřejné moci, který v mezích zákona a způsoby, které zákon předvídá, autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Tato teorie poskytuje velmi instruktivní vodítko, ale není spolehlivá ve všech případech, neboť i ve veřejném právu se setkáme se vztahy, v nichž mají účastníci rovné postavení (veřejnoprávní smlouvy), a v soukromém právu se vztahy, v rámci nichž má jedna strana více práv než strana druhá a jejich formálně právní postavení – za účelem vyrovnání faktické nerovnosti – není rovné (typicky soukromoprávní institut spotřebitelských smluv). [...] Organická teorie přiřazuje k veřejnoprávním takové právní vztahy, v rámci nichž jeden z účastníků vystupuje v tomto právním poměru z důvodu výkonu funkce veřejného svazu nebo z důvodu své příslušnosti k některému veřejnému svazu (veřejnoprávní korporaci). Jestliže účastníci vstoupili do právního vztahu nezávisle na svém charakteru veřejnoprávní korporace, resp. nezávisle na příslušnosti k veřejnoprávní korporaci, jde o poměr práva soukromého. [...] Nejspolehlivější je rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se metodě právního regulování [...] Metodou právní úpravy se zde rozumí specifický způsob právního regulování, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. [...] Zpravidla tedy platí, že soukromoprávní metoda právní regulace je metodou rovnosti [...]: žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva; povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná, zatímco*

veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníkovi právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli; povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná.“

13. Právo o. ú. o. s rozšířenou působností na náhradu nákladů, které účelně vynaložil na zajištění předběžné náhradní péče a na veterinární péči za účelem odstranění nebo zmírnění újmy na zdraví způsobené zvířeti týráním, vůči pachateli přestupku, bylo-li uloženo propadnutí týraného zvířete nebo rozhodnuto o umístění týraného zvířete do náhradní péče, resp. vůči osobě, kterou nelze za přestupek stíhat, bylo-li rozhodnuto o zabránění týraného zvířete, směřuje k „opětovnému nastolení majetkové rovnováhy“, a z tohoto pohledu lze vztah chápat jako vztah z bezdůvodného obohacení (§ 2991 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dále jen „o. z.“), kdy bylo za jiného plněno, co po právu měl plnit sám (viz usnesení K. s. v P. ze dne 31. 5. 2010, č. j. 57 A 23/2010-33, publikované ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. X). Ačkoli živé zvíře není věcí, ustanovení o věcech se na ně použijí obdobně v rozsahu, ve kterém to neodporuje jeho povaze (§ 494 o. z.). Právo vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny zahrnuje právo vlastnit zvíře, přičemž současně dle čl. 11 odst. 3 Listiny platí, že vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Vlastník zvířete je odpovědný za jeho řádný chov (§ 3 odst. 1 písm. a) a § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon)], přičemž osoba, které náleželo týrané zvíře, rozhodnutím dle § 28c odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání vlastnické právo nepozbyla. Jak však připomněl konfliktní senát v usnesení č. j. Konf 8/2014-25, již „*prvorepublikový konfliktní senát vyslovil, že náhradový nárok, který lze formálně vměstnati i do roucha soukromoprávního útvaru kondikce (condictio indebiti, § 1431 o. z. o.) se tím nestává nárokem soukromoprávním. Jakožto útvár soukromoprávní může § 1431 o. z. o. míti za předmět pouze nároky soukromoprávní, kondikcí lze pořadem práva čeliti jen mylně předpokládané existenci dluhu soukromoprávního. Kde však, jako tuto, náhradním nárokem popírá se existence závazku veřejnoprávního, nemůže tato povaha poměru býti odčiněna tím, že pro obdobné případy závazků soukromoprávních dán jest právní útvár § 1431 o. z. o.*“ (Rozsudek ze dne 15. 2. 1922, č. 80/21, uveřejněný v II. dodatku Bohuslavovy sbírky z roku 1922 pod č. VII.).“ Tím, že zákon na ochranu zvířat proti týrání přiznává právo na náhradu nákladů ú. o. s rozšířenou působností jako orgánu ochrany zvířat, nikoli o. jako právnické osobě, zdůrazňuje sepětí povinnosti k náhradě nákladů s výkonem státní správy v oblasti ochrany zvířat, kterou ú. o. s rozšířenou působností vykonává v přenesené působnosti. V náhradovém vztahu je přitom nepochybně dán též veřejný zájem na ochraně veřejného rozpočtu o., z něhož se hradí výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem, a jehož příjem tvoří příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je obec pověřena podle zvláštních zákonů (§ 7 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů].
14. Podle mocenské teorie se posuzuje, zda je jeden ze subjektů právního vztahu v „mocnější“ pozici vůči druhému, tj. zda může druhému subjektu jednostrannými vrchnostenskými akty určovat práva a povinnosti, a to i proti vůli druhého subjektu. Pokud je takto

posuzován stát či územní samosprávný celek, je možné rozlišovat, zda vystupuje v pozici nositele veřejné moci nebo jako rovný účastník právního (např. smluvního) vztahu. Konfliktní senát opakovaně vyslovil, že pro posouzení charakteru věci má význam právo hmotné a nikoli právo procesní. Opačný názor by vedl k absurdním závěrům, neboť všude tam, kde zákonodárce svěřil rozhodování o soukromém právu správnímu orgánu (který nemůže rozhodovat jinak než v rámci správního řízení, tedy vrchnostensky) by automaticky muselo jít o věc veřejnoprávní podléhající kontrole správních soudů. S takovým přístupem by dělení soudní ochrany v závislosti na tom, o jakém právu správní orgán rozhodoval, ztratilo smysl (viz např. usnesení ze dne 30. 6. 2014, č. j. Konf 16/2014-7, č. 3119/2014 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 9. 2007, č. j. Konf 23/2006-6, č. 1431/2008 Sb. NSS). Jak vysvětlil konfliktní senát v usnesení č. j. Konf 8/2014-25, [p]řítom je však nutné rozlišovat dvě situace. V první správní orgán může vystupovat pouze jako subjekt rozhodující ve věci. Příkladem může být vyvlastňovací ú. rozhodující ve vyvlastňovacím řízení, jehož účastníky jsou vyvlastnitel, vyvlastňovaný, zástavní věřitel, podzástavní věřitel a oprávněný z práva odpovídajícího věcnému břemenu váznoucímu na pozemku nebo stavbě, jichž se vyvlastnění týká [§ 17 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)]. Účastníci řízení o vyvlastnění jsou vůči ú. v podřízeném postavení, povahu rozhodované věci to však neovlivňuje. V takových případech je možné odhlédnout od úpravy procesní a zabývat se pouze povahou hmotněprávního vztahu mezi účastníky řízení. Dalším příkladem by mohly být situace, kdy správní orgány rozhodují o žádosti či návrhu jediného účastníka, aniž by samy byly s tímto účastníkem v jakémkoli hmotněprávním vztahu. I v tom případě je možné se zabývat pouze povahou hmotného práva, o němž správní orgán rozhoduje. Proti tomu druhá situace zahrnuje případy, kdy správní orgán je sám účastníkem posuzovaného právního vztahu. Tehdy samotné postavení správního orgánu jako účastníka hmotněprávního vztahu nelze z posouzení vynechat.“ V posuzované věci tedy není rozhodné, že řízení o povinnosti zaplatit náhradu nákladů je obsaženo v zákoně na ochranu zvířat proti týrání a subsidiárně se řídí správním řádem. Nelze však odhlížet od skutečnosti, že účastníci náhradového vztahu nejsou v rovném postavení, neboť o. ú. o. s rozšířenou působností zde vystupuje ve vrchnostenském postavení a o povinnosti účastníka zaplatit regresní náhradu sobě samému rozhoduje veřejně mocenským aktem, tj. autorealizuje svou vůli. Obdobně jako v případě posuzované konfliktním senátem v citovaném usnesení č. j. Konf 8/2014-25 tedy nejde „o případ, kdy podle Hoetzela stát nevystupuje ‚v purpuru, nýbrž spokojuje se také s prostředky, jaké mají po ruce soukromníci‘ [...]. Přitom by situace byla zcela odlišná, pokud by právní úprava regresních náhrad státu pouze umožňovala náhradu vymáhat před soudy. Pak by stát jednájící orgánem nemocenského pojištění „purpur svlékal“ a spolu s druhým účastníkem právního vztahu, tj. žalovaným, stál v podřízeném postavení před soudem (státem v purpuru).“ Přiměřeně lze též odkázat na závěry rozsudku NSS ze dne 20. 5. 2015, č. j. 10 Afs 146/2014-29, v němž posuzoval povahu právního vztahu vyplývajícího z rozhodnutí celního ředitelství o uložení povinnosti uhradit náklady vynaložené na skladování vybraných výrobků (minerálních olejů) dle § 42e odst. 3 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních. V něm NSS konstatoval, že „C. ř. B. vystupovalo při rozhodování o zajištění vybraných výrobků, při rozhodování o propadnutí těchto vybraných výrobků i při rozhodování o uložení žalobkyni povinnosti uhradit náklady na jejich skladování jako nositel veřejné moci a žalobkyně s ním nebyla v rovném postavení. C. ř. B. zde působila jako kontrolní orgán, který v případě podezření a poté jednoznačném zjištění (prokázání), že došlo k porušení zákonné povinnosti, ze své vrchnostenské (státní) pozice uložil žalobkyni zákonem stanovenou sankci a rovněž (dalším rozhodnutím) povinnost uhradit

náklady na uskladnění výrobků (minerálních olejů), jichž se sankce propadnutí týkala.“ Uzavřel, že jde o vztah veřejnoprávní, a příslušnými k projednání a rozhodnutí věci jsou tedy soudy správního soudnictví. I v této věci vystupoval ú. o. s rozšířenou působností (m. ú.) při rozhodování o nařízení předběžné náhradní péče o týraná zvířata i při rozhodování o povinnosti uhradit náklady, které účelně vynaložil na zajištění předběžné náhradní péče a na veterinární péči za účelem odstranění nebo zmírnění újmy na zdraví způsobené zvířeti týráním, jako nositel veřejné moci a žalobce s ním nebyl v rovném postavení. M. ú. působil jako orgán ochrany zvířat, který za podmínek § 28c odst. 1 zákona na ochranu zvířat rozhodl o nařízení předběžné náhradní péče, a po rozhodnutí o správním deliktu a uložení propadnutí určených k. uložil žalobci povinnost uhradit náklady na zajištění předběžné náhradní péče a na veterinární péči o k., jichž se rozhodnutí o propadnutí týkalo. Soud poznamenává, že posouzení vztahu, v němž o svých nákladech autoritativně rozhoduje správní orgán, jako veřejnoprávního, lépe odpovídá též právní úpravě účastenství v soudním řízení správním.

15. Z pohledu organické teorie, podle níž se považuje za veřejnoprávní poměr takový právní vztah, do nějž se jeden z jeho účastníků dostává z důvodu svého členství ve veřejném svazu (veřejnoprávní korporaci) nebo výkonu funkce veřejného svazu, lze konstatovat, že o. ú. o. s rozšířenou působností vystupuje v této věci z důvodu výkonu funkce veřejného svazu, na který stát delegoval výkon státní správy v oblasti ochrany zvířat. Náklady, které o. ú. o. s rozšířenou působností, resp. obec při výkonu přenesené působnosti za vlastníka na péči týraná zvířata vynakládá, mají původ v rozhodnutí o předběžné náhradní péči podle § 28c odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání a jejím zajištění žalovaným jako příslušným orgánem veřejné moci. Pokud by o. ú. o. s rozšířenou působností nevykonával přenesenou působnost v oblasti ochrany zvířat, náklady na zajištění předběžné péče a veterinární péči, a tedy ani právo na jejich náhradu, by nevznikly. Užití teorie organické proto vede k závěru, že povaha náhradového vztahu je veřejnoprávní.
16. Z pohledu metody právního regulování, která posuzuje podíl účastníků právního vztahu na utváření a trvání právního vztahu, lze poukázat na to, co bylo výše uvedeno k teorii mocenské. Za znaky soukromoprávní regulace se považuje rovnost a autonomie subjektů, zatímco veřejnoprávní metoda regulace je naopak vertikální, jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat druhému účastníku právního vztahu povinnosti, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli. V soukromoprávním vztahu nemá žádný účastník nadřazené postavení a není oprávněn rozhodovat o právech a povinnostech druhého účastníka ani plnění povinností autoritativně vynucovat. Účastník soukromoprávního vztahu se může domáhat autoritativního vynucení svých práv prostřednictvím oprávněného orgánu státu. Jak zdůraznil konfliktní senát v usnesení č. j. Konf 8/2014-25, „*pro metodu soukromoprávní úpravy je neakceptovatelné, aby jeden z účastníků právního vztahu v případě sporu vystupoval v pozici rozhodce (nemo iudex in causa sua).*“ Konstrukce náhradového vztahu dle § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání je však založena právě na tom, že jeden z účastníků, který je v daném vztahu oprávněným, své právo uplatňuje tak, že z úřední moci ukládá povinnost zaplatit náhradu druhému. Žalobce, který je povinen k náhradě nákladů, se nad rámec prvotního protiprávního jednání, které vedlo k nařízení předběžné náhradní péče a uložení propadnutí zvířat, na formování obsahu právního vztahu nepodílel.

17. Soud si je vědom, že K. s. v P. v usnesení ze dne 31. 5. 2010, č. j. 57 A 23/2010-33, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. X, dospěl v případě obdobného rozhodnutí o nákladech spojených s umístěním týraného zvířete do náhradní péče a s následnou péčí o něj a o nákladech na léčení zvířete, které bylo týráno a poškozeno tak na svém zdraví, podle § 28a odst. 3, 4 a 6 téhož zákona, k závěru, že jde o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, neboť se jím rozhoduje o právní věci, která vyplývá z občanskoprávních vztahů, konkrétně z práva vlastnického, resp. o bezdůvodném obohacení.
18. Aplikace výše uvedených metod (zejména metody mocenské, organické a metody právní regulace) a shora popsané úvahy s přihlédnutím k pozdější citované judikatuře konfliktního senátu a N. s. s. vedou soud k závěru, že povaha předmětného náhradového právního vztahu dle § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání je veřejnoprávní, a proto je zdejší soud jako soud rozhodující ve správním soudnictví k projednání a rozhodnutí věci příslušný.
19. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž ho přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud o věci rozhodl bez jednání dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

20. Ze správního spisu soud zjistil, že m. ú. rozhodnutím ze dne 11. 9. 2017, č. j. 26359/2017/ŽP-Po (dále jen rozhodnutí o správním deliktu“) shledal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 27a odst. 1 písm. b) zákona na ochranu zvířat proti týrání ve znění účinném do 30. 6. 2017, neboť se dopustil týrání X k. označených čísly čipů a dále X k., kteří uhynuli nebo museli být utraceni v režimu předběžné náhradní péče, ve smyslu § 4 odst. 1 písm. j) a k) zákona na ochranu zvířat proti týrání. Za správní delikt byla žalobci uložena pokuta ve výši X Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši X Kč. M. ú. rozhodl také podle § 27b odst. 2 písm. a) a b) zákona na ochranu zvířat proti týrání o propadnutí celkem X k. do vlastnictví státu (jednalo se o X týraných zvířat specifikovaných čísly čipů a o X neoznačených h. narozených v režimu předběžné náhradní péče). Rozhodnutí nabylo právní moci dne 15. 11. 2017.
21. Oznámením ze dne 14. 3. 2018, sp. zn. 9058/2018/ŽP-Po, doručeným Mgr. Bc. B. V. jako zmocněnkyni žalobce (dále jen „zmocněnkyně žalobce“) m. ú. oznámil zahájení řízení o povinnosti žalobce uhradit náklady na zajištění předběžné náhradní péče a náklady na veterinární péči týraných k. podle § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání. V oznámení m. ú. uvedl, že na základě návrhů S. v. s. p. S. k. byli rozhodnutími m. ú. ze dne 20. 1. 2017, 30. 1. 2017, 7. 2. 2017, 17. 2. 2017 a 28. 2. 2017 k. žalobce chováni na h. J. umístění dle § 28c zákona na ochranu zvířat proti týrání do předběžné náhradní péče. M. ú. hradil náklady za umístění X k. specifikovaných v oznámení čísly čipů do předběžné náhradní péče, náklady za X neoznačených h. narozených v režimu předběžné náhradní péče a náklady na veterinární péči za účelem odstranění nebo zmírnění újmy na zdraví způsobené zvířatům týráním. Uvedl, že povinnost uhradit část nákladů na zajištění

předběžné náhradní péče a část nákladů na veterinární péči týraných zvířat – části k. chovaných na h. J. dle § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání za období únor až září 2017 ve výši X Kč je dokladována 53 v oznámení čísla označenými daňovými doklady. Současně byl žalobce usnesením ze dne 14. 3. 2018, č. j. 9070/2018/ŽP-Po, doručeným zmocněnkyni dne 26. 3. 2018, poučen dle § 36 odst. 3 správního řádu o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Dne 28. 3. 2018 zmocněnkyně žalobce nahlížela do správního spisu sp. zn. 9058/2018/ŽP-Po. K dotazu zmocněnkyně, proč jí nebyly zaslány účetní doklady, jí bylo sděleno, že jsou podkladem v řízení a byla s nimi před vydáním rozhodnutí seznámena při nahlížení do spisu. M. ú. nebyl povinen je zaslat spolu s oznámením o zahájení řízení. Žalobce podal dne 9. 4. 2018 blanketní odvolání proti usnesení č. j. 9070/2018/ŽP-Po, které doplnil podáním ze dne 22. 4. 2018, v němž žádal o přerušení řízení do rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí, jímž mu bylo uloženo propadnutí k. Současně namítal, že řízení bylo zahájeno předčasně, neboť nebyl vyzván k úhradě nákladů. Odvolání bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 5. 2018 zamítnuto a usnesení potvrzeno.

22. Dne 14. 5. 2018 vydal m. ú. prvostupňové rozhodnutí, jímž uložil žalobci povinnost uhradit část nákladů na zajištění předběžné náhradní péče a část nákladů na veterinární péči týraných zvířat ve výši X Kč, které o. ú. o. s rozšířenou působností vynaložil na zajištění předběžné náhradní péče a na veterinární péči za období února 2017 až září 2017 za účelem odstranění újmy na zdraví způsobené zvířatům týráním žalobcem jako pachatelem správního deliktu. V odůvodnění uvedl, že na základě návrhů S. v. s. p. S. k. byli rozhodnutími m. ú. ze dne 20. 1. 2017, 30. 1. 2017, 7. 2. 2017, 17. 2. 2017 a 28. 2. 2017 k. žalobce chovaní na h. J. umístěni dle § 28c zákona na ochranu zvířat proti týrání do předběžné náhradní péče. M. ú. hradil náklady za umístění X k. označených čísel čipů do předběžné náhradní péče, a dále náklady za předběžnou náhradní péči o X neoznačených h. narozených v režimu předběžné náhradní péče a náklady na veterinární péči za účelem odstranění nebo zmírnění újmy na zdraví způsobené zvířatům týráním. Konstatoval, že povinnost uhradit část nákladů na zajištění předběžné náhradní péče a část nákladů na veterinární péči týraných zvířat – části k. výše uvedených čísel čipů chovaných na h. J. dle § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání za období únor až září 2017 ve výši X Kč je dokladována 53 daňovými doklady, které byly specifikovány čísly. Konstatoval, že předmětem tohoto řízení je povinnost uhradit pouze část nákladů na zajištění předběžné náhradní péče a část nákladů na veterinární péči, zejména z důvodu, že část zvířat je nadále v režimu předběžné náhradní péče, a současně z důvodu probíhajícího trestního řízení proti žalobci pro přečin týrání zvířat. Bylo přihlédnuto též k majetkovým poměrům žalobce, aby pro něj bylo reálné stanovené částečné náklady uhradit. Zbývající účelně vynaložené náklady na zajištění předběžné náhradní péče a za veterinární péči týraných zvířat budou uhrazeny po ukončení zvláštního opatření (režimu předběžné náhradní péče). Dále m. ú. citoval ustanovení § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání a poukázal na rozhodnutí o správním deliktu. Doplnil, že podání žaloby proti rozhodnutí o správním deliktu nemá odkladný účinek, a proto bylo možné v řízení o povinnosti uhradit náklady pokračovat.
23. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce dne 12. 6. 2018 blanketní odvolání, které doplnil podáním ze dne 27. 6. 2018. Obdobně jako v podané žalobě namítal, že m. ú. měl vyčkat rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí o správním deliktu. Současně namítal, že

předepsaná náhrada nebyla v rozhodnutí řádně a podrobně rozepsána a zdůvodněna, čímž byl dle žalobce porušen § 68 odst. 3 správního řádu a čl. 11 Listiny. Namítal také systémovou podjatost m. ú. a žalovaného. Uvedl, že správní orgány se snaží přenést na žalobce co nejdříve povinnost nahradit náklady, neboť v případě zrušení rozhodnutí o správním deliktu by tato povinnost tížila orgány, které se na nezákonném rozhodnutí podílely, a odpovědné osoby. U osob, kterým hrozí majetkový postih, nelze předpokládat nestrannost. Tu by projevily přerušáním řízení do rozhodnutí soudu o podané žalobě, což neučinily.

24. O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. V něm konstatoval, že ve spisové dokumentaci je doloženo, že žalobce byl pravomocně uznán vinným ze správního deliktu dle § 27a odst. 1 písm. b) zákona na ochranu zvířat proti týrání a bylo mu uloženo propadnutí X týraných k. státu. V napadeném rozhodnutí jsou uvedena číselná čísla všech k. i doba trvání umístění do předběžné náhradní péče. Součástí spisu je též soubor faktur, které dokládají náklady vynaložené na předběžnou náhradní péči a účelně vynaložené náklady na veterinární péči za účelem odstranění nebo zmírnění újmy na zdraví způsobené zvířatům týráním. Ze spisu je zřejmé, že veškeré náklady hradil správní orgán. Z těchto důvodů neshledal důvodnou odvolací námitku žalobce, že předepsaná náhrada nebyla řádně a podrobně zdůvodněna. Uvedl, že m. ú. postupoval v souladu s § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání. Dále konstatoval, že právní moc a vykonatelnost rozhodnutí o správním deliktu nebyla případným podáním žaloby dotčena. Žalovanému nadto není zřejmé, o jakou žalobu jde. Tvrzení o systémové podjatosti vyhodnotil jako účelové, neboť tato domněnka žalobce nebyla v odvolání zdůvodněna a podložena.
25. Součástí předloženého spisového materiálu jsou kopie 53 daňových dokladů, jejichž čísla (čísla evidovaných přijatých faktur) odpovídají číslům uvedeným v prvostupňovém rozhodnutí, včetně průvodních dokladů, na nichž je vyznačeno schválení úhrady a pokyn k uskutečnění platby. Dále je součástí správního spisu listina obsahující seznam faktur dle čísel, s uvedením dodavatele, plnění a částky, pod níž je uvedena celková částka X Kč s tím, že dle faktury č. X byla uplatněna pouze částka X Kč („o.“), dle faktury č. X pouze částka X Kč („k. J.“), dle faktury č. X (patrně míněna faktura č. X) pouze částka X Kč („b. k. K.“), dle faktury č. X a X vždy pouze částka X Kč („b. k. V.“). Jako důvod krácení je na listině uvedeno, že faktury obsahují služby za zvířata, za jejichž týrání nebyl žalobce odsouzen za přestupek, souběžně probíhá trestní řízení, zvířata nepropadla ani nebyla umístěna do náhradní péče.
26. Soudu je z úřední činnosti (řízení vedeného u zdejšího soudu pod sp. zn. 48 A 150/2017) známo, že žalobce se u zdejšího soudu domáhal žalobou ze dne 23. 11. 2017 zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2017, č. j. 123193/2017/KUSK, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil výše uvedené rozhodnutí o správním deliktu. V žalobě navrhl, aby soud žalobě přiznal odkladný účinek. Nebezpečí vzniku újmy odůvodnil tím, že hrozí prodej k., o jejichž propadnutí do vlastnictví státu bylo rozhodnuto. Usnesením ze dne 13. 12. 2017, č. j. 48 A 150/2017-23, soud návrh na přiznání odkladného účinku zamítl, neboť žalobce hrozbu újmy neosvědčil. Rozsudkem ze dne 26. 11. 2018, č. j. 48 A 150/2017-68, soud žalobu zamítl. Žalobce podal proti rozsudku kasační stížnost, o níž nebylo dosud rozhodnuto.

Posouzení žalobních bodů

27. Soud se nejprve zabýval námitkou, že správní řízení mělo být dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu přerušeno do skončení soudního řízení správního o žalobě proti rozhodnutí o správním deliktu.
28. Možným důvodem přerušení řízení dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu je probíhající řízení o předběžné otázce. Pokud řízení o předběžné otázce probíhá, správní orgán zpravidla řízení přeruší dle § 57 odst. 2 správního řádu. Pravomocným rozhodnutím o předběžné otázce je správní orgán vázán (§ 57 odst. 3 a § 73 odst. 2 věty první správního řádu).
29. Podle § 73 s. ř. s. podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak (odst. 1). Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem (odst. 2). Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí (odst. 3). Podle § 54 odst. 6 s. ř. s. je výrok pravomocného rozsudku závazný pro účastníky, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci. Kasační stížnost nemá odkladný účinek; N. s. s. jej však může na návrh stěžovatele přiznat (§ 107 věta první s. ř. s.).
30. Soudní řád správní tedy nespojil samo podání žaloby s odkladným účinkem; institut odkladného účinku pojímá jako výjimečné opatření, které umožňuje soudu prolomit právní účinky pravomocného rozhodnutí správního orgánu, které musí být považováno za zákonné a věcně správné do doby, než je zákonným postupem zrušeno. Podání žaloby proti rozhodnutí o správním deliktu nemělo vliv na jeho právní moc a vykonatelnost, a tudíž ani nikterak nedopadalo na právní účinky jím vyvolané. Správní orgány i žalobce jako účastníci řízení o správním deliktu byli rozhodnutím vázáni (§ 57 odst. 3 a § 73 odst. 2 věty první správního řádu). Pokud zákon zavedl obecné pravidlo, že žaloba ani kasační stížnost nemají odkladný účinek, je třeba z tohoto pravidla vycházet.
31. V projednávané věci žalobce netvrdí, že by soud žalobě proti rozhodnutí o správním deliktu, jímž mu bylo uloženo propadnutí k. do vlastnictví státu, přiznal k návrhu žalobce odkladný účinek. Soudu je naopak z úřední činnosti známo, že žalobce v žalobě podané dne 23. 11. 2017 navrhl, aby soud žalobě přiznal odkladný účinek. Nebezpečí vzniku újmy odůvodnil pouze tím, že hrozí prodej k., o jejichž propadnutí do vlastnictví státu bylo rozhodnuto m. ú. Usnesením ze dne 13. 12. 2017, č. j. 48 A 150/2017-23, soud návrh zamítl, neboť žalobce hrozbu újmy neosvědčil. Další návrh na přiznání odkladného účinku žalobě žalobce v řízení vedeném pod sp. zn. 48 A 150/2017 nepodal.
32. Žalovaný nebyl za této situace povinen správní řízení přerušit dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalovaný postupoval v souladu s § 57 odst. 3 a § 73 odst. 2 věty první správního řádu a § 73 odst. 1 s. ř. s., jestliže z pravomocného rozhodnutí o správním deliktu a uložení propadnutí k. vycházel.

33. Soud též neshledává nepřerušeni řízení do skončení řízení o žalobě protiústavním. K namítanému porušení práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 2 Listiny) je třeba upozornit, že žalobce vztahuje porušení práva na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné moci soudem ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny k rozhodnutí o správním deliktu, nikoli napadenému rozhodnutí. Pokud se žalobce domníval, že bez pozastavení účinků rozhodnutí o správním deliktu do skončení řízení před soudem se stane soudní přezkum rozhodnutí o správním deliktu pouze formálním či teoretickým, mohl dle § 73 s. ř. s. navrhnout soudu, aby žalobě z tohoto důvodu přiznal odkladný účinek, což neučinil. Žalobce nadto nevysvětlil, z jakého důvodu má za to, že v důsledku vydání rozhodnutí o nákladech dle § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání by se jeho případný úspěch v řízení o žalobě proti rozhodnutí o správním deliktu stal pouze formálním či teoretickým. Soud proto pouze obecně uvádí, že se s tímto názorem neztotožňuje. Soud připomíná, že podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu se řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci na žádost účastníka obnoví, jestliže bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, pokud toto rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Úhradu nákladů pak obecně nelze považovat za újmu, která by byla neodčinitelná. Soud se s ohledem na shora popsanou jasnou právní úpravu též neztotožňuje s žalobcem, že na základě podání žaloby mohl legitimně očekávat, že bude vyčkáno výsledku řízení o žalobě. Soud s ohledem na výše uvedené neshledal, že by nepřerušeni řízení došlo k porušení čl. 2 odst. 2 Listiny, podle něhož lze moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, či § 2 odst. 1 a 2, § 3 nebo § 4 odst. 1 správního řádu. První žalobní bod soud tedy neshledal důvodným.
34. Soud však souhlasí s žalobcem, že prvostupňové rozhodnutí nebylo dostatečně odůvodněno a tento nedostatek nenapravil k odvolací námitce žalobce ani žalovaný v napadeném rozhodnutí.
35. Podle § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání o. ú. o. s rozšířenou působností, který předběžnou náhradní péči o zvíře zajišťuje, náleží náhrada nákladů, které účelně vynaložil na zajištění předběžné náhradní péče a na veterinární péči za účelem odstranění nebo zmírnění újmy na zdraví způsobené zvířeti týráním. Náhradu uvedených nákladů je povinen uhradit pachatel přestupku, bylo-li uloženo propadnutí týraného zvířete nebo rozhodnuto o umístění týraného zvířete do náhradní péče, nebo osoba, kterou nelze za přestupek stíhat, bylo-li rozhodnuto o zabránění týraného zvířete.
36. Podle § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
37. Z ustálené judikatury NSS plyne, že, „[f]unkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky

účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“ (rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci je jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí (nález Ú. s. ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, či ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018-23).

38. Z odůvodnění prvostupňového ani napadeného rozhodnutí není zřejmé, k jakým konkrétním skutkovým zjištěním na základě uvedených podkladů (faktur vypočtených v prvostupňovém rozhodnutí) správní orgány dospěly, ani jakými úvahami byly vedeny při jejich hodnocení a utváření závěru o skutkovém stavu.
39. M. ú. v odůvodnění pouze uvedl, že pěti rozhodnutími byli k. chovaní žalobcem umístěni dle § 28c zákona na ochranu zvířat proti týrání do předběžné náhradní péče a m. ú. účelně hradil náklady na umístění X k. označených čísly čipů a X neoznačených h. do předběžné náhradní péče a na veterinární péči za účelem odstranění nebo zmírnění újmy na zdraví způsobené týráním. Poukázal na rozhodnutí o správním deliktu. K vynaloženým nákladům a jejich výši pouze konstatoval, že *„povinnost uhradit část nákladů na zajištění předběžné náhradní péče a část nákladů na veterinární péči týraných zvířat – části k. výše uvedených čísel čipů [...] podle § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat za období od února do 2/2017 - 9/2017 ve výši X Kč je dokladována daňovými doklady,*“ které specifikoval jejich čísla. Doplnil, že žalobci uložil uhradit pouze část nákladů, jelikož část zvířat je stále v režimu předběžné náhradní péče a dosud probíhá trestní řízení, přičemž přihlédl též k majetkovým poměrům žalobce. Předpokládal, že o zbývajících nákladech bude rozhodnuto.
40. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k námitce žalobce ohledně nedostatečného odůvodnění požadované náhrady pouze konstatoval, že v prvostupňovém rozhodnutí jsou přesně vyjmenována čipová čísla všech k. i doba trvání jejich umístění do předběžné náhradní péče. Součástí spisu je soubor faktur, které dokládají náklady vynaložené na předběžnou náhradní péči a účelně vynaložené náklady na veterinární péči za účelem odstranění nebo zmírnění újmy na zdraví způsobené týráním. Ze spisu je též zřejmé, že náklady hradil správní orgán. Z těchto důvodů neshledal námitku žalobce, že předepsaná náhrada nebyla v rozhodnutí řádně a podrobně rozepsána a odůvodněna, důvodnou.
41. Z napadeného rozhodnutí není patrné, jak žalovaný dospěl k závěru, že v prvostupňovém rozhodnutí jsou přesně vyjmenována čipová čísla všech k. (X h. nebylo označeno), a byla přesně uvedena doba trvání jejich umístění do předběžné náhradní péče (m. ú. uvedl pět rozhodnutí vydaných v době od 20. 1. 2017 do 28. 2. 2017, jimiž byli k. umístěni do předběžné náhradní péče, aniž by bylo patrné, kterých k. se jednotlivá rozhodnutí týkala). Žalovaný dále pouze konstatoval, že soubor faktur, které náklady dokládají, je součástí správního spisu, aniž by reagoval na námitku žalobce, že náhrada nebyla *v rozhodnutí* v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu a čl. 11 Listiny řádně rozepsána a odůvodněna.

Není proto zcela zřejmé, z jakého důvodu žalovaný shledal námitku nedůvodnou, neboť na namítaný nedostatek odůvodnění prvostupňového rozhodnutí v podstatě nereagoval. Nadto je třeba konstatovat, že z napadeného rozhodnutí není ani zřejmé, na základě jaké úvahy žalovaný dospěl k závěru, že vynaložené náklady jsou (dostatečně) doloženy fakturami obsaženými ve správním spise.

42. Nelze přehlédnout, že z prvostupňového rozhodnutí, poznámky uvedené na seznamu faktur a rozhodnutí o správním deliktu vyplývá, že v režimu předběžné náhradní péče byli též další k., o jejichž propadnutí nebylo ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí rozhodnuto (k., jichž se týkalo trestní řízení). Většina faktur, které jsou součástí správního spisu, přitom neuvádí údaj o tom, kterých k. se poskytnuté plnění (včetně veterinárních služeb) týkalo. Jako příklad lze uvést fakturu č. X vystavenou JS H. – B. znějící na částku X Kč za převoz (nespecifikovaných) k. z J. ve dnech 15. a 16. 2. 2017 v délce X km; fakturu č. X vystavenou MVDr. A. H. na částku X Kč za veterinární služby, léčiva a cestovné s datem uskutečnění zdanitelného plnění 21. a 22. 2. 2017 s uvedením úkonů a léčiv, avšak bez uvedení konkrétních k., jimž byly poskytnuty; faktury č. X a X vystavené J. D. za p. služby na částku X Kč (faktura vystavená dne 30. 3. 2017) a X Kč (faktura vystavená dne 24. 7. 2017), které neuvádí označení ani počet k.; fakturu č. X vystavenou MVDr. B. S. za veterinární služby a léčiva při odchytu k. žalobce dle objednávky m. V. (objednávka není součástí spisu) na částku celkem X Kč s podrobným rozpisem přípravků a služeb u jednotlivých návštěv, avšak bez uvedení konkrétních k.; faktury č. X a X vystavené MVDr. B. S. za veterinární služby a léčiva dle objednávky, která není součástí spisu, na částky X Kč a X Kč; faktury č. X a X vystavené M. V. na částky X Kč a X Kč za s. a k. k. pouze s uvedením počtu k., bez data a místa plnění; fakturu č. X vystavenou MVDr. M. P. na částku X Kč za veterinární úkony dle veterinárních výměrů č. X, které nejsou součástí spisu; fakturu č. X vystavenou M. Š. dne 24. 4. 2017 na částku X Kč, jejímž předmětem je „*přeprava k. (k. J.)*“, z níž není zřejmé, kteří k., odkud a kam byli přepravováni; faktury č. X, X a X vystavené D. Š. na částku X Kč za náhradní péči o deset týraných k. za období březen až červen 2017 a X b. s., na částku X Kč za náhradní péči o deset týraných k. za červenec 2017 a na částku X za náhradní péči o sedm týraných k. za srpen 2017. Z napadeného rozhodnutí pak není ani zřejmé, jak žalovaný ztotožnil k. označené toliko jmény s k. označenými v prvostupňovém rozhodnutí čísly čipů. Žalovaný rovněž neuvedl, zda a jak na základě faktur obsažených ve správním spise vyhodnotil účelnost vynaložených nákladů (a jejich výše). Plnění na mnohých fakturách je přitom vymezeno značně neurčitě (např. výše zmíněné faktury č. X a X za p. služby bez specifikace služeb a počtu k.; faktura č. X za blíže neurčenou přepravu k.; dále např. faktura č. X za poskytnutí blíže neurčeného „*prostoru pro k.*“ za únor až květen 2017). Některé faktury pak odkazují na objednávky či smlouvy, které však nejsou součástí správního spisu (např. faktury č. X, X, X, X, X a X vystavené H. s.r.o. za u. X k. a h. nebo faktury č. X a X vystavené D. D. za „*poskytnutí prostoru pro zvířata dle smlouvy*“).
43. Pouhé uvedení výčtu podkladů pro rozhodnutí nelze považovat za dostatečné odůvodnění povinnosti žalobce jako pachatele přestupku, jemuž bylo uloženo propadnutí týraného zvířete, k náhradě účelně vynaložených nákladů na péči o na zajištění předběžné náhradní péče a na veterinární péči za účelem odstranění nebo zmírnění újmy na zdraví způsobené týráním zvířeti. Výčet podkladů pro rozhodnutí nemůže nahradit nedostatek skutkových zjištění o tom, jak byla zajištěna předběžná náhradní péče o konkrétní zvířata a jaké

konkrétní náklady v jaké výši v souvislosti s touto péčí vznikly, na která bude logicky navazovat právní posouzení, tedy zejména úvaha, zda jde o náklady, k jejichž náhradě je povinen žalobce ve smyslu § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání (mj. zda jde o náklady účelně vynaložené). Na tom nic nemění skutečnost, že se žalobce měl možnost seznámit s podklady pro rozhodnutí a neuplatnil konkrétní námitky proti jednotlivým fakturám.

44. K tomu přistupuje skutečnost, že prvostupňovým rozhodnutím m. ú. uložil žalobci povinnost uhradit *část* nákladů na zajištění předběžné náhradní péče a *část* nákladů na veterinární péči týraných zvířat, které vynaložil za období února až září 2019. V odůvodnění se pak hovoří o *části k. uvedených čísel čipů* (není mj. zřejmé, zda náklady zahrnují náklady na h.). Za situace, kdy se předpokládá další rozhodnutí o nákladech, je třeba tím spíše náklady, o nichž je rozhodováno, v rozhodnutí dostatečně identifikovat, nadto za situace, kdy některá plnění v daňových dokladech jsou vymezena značně neurčitě. Rovněž je třeba upozornit, že prvostupňové rozhodnutí ani napadené rozhodnutí neuvádí, kterých nákladů, jež jsou dokládány označenými fakturami, se rozhodnutí týká. To je patrné pouze z poznámky na seznamu faktur, na který však rozhodnutí správních orgánů neodkazují a z obsahu správního spisu není ani zřejmé, kdy byl seznam vytvořen a založen do spisu. Pokud žalovaný uvádí, že seznam faktur byl přílohou záznamu o nahlédnutí do spisu ze dne 28. 3. 2018, tato skutečnost z obsahu správního spisu neplyne, neboť z uvedeného záznamu vyplývá, že neměl žádné přílohy („počet příloh: 0“).
45. S ohledem na výše uvedené soud shledal námitku nepřezkoumatelnosti důvodnou. Tato vada pak ovlivňuje možnost uplatnění konkrétních věcných námitek proti výši a účelnosti nákladů.
46. Soud pro úplnost poznamenává, že žalobce měl možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. O této možnosti byl poučen. Ačkoli ze spisového přehledu není patrné, kdy byly faktury s průvodními doklady založeny do spisu, ze záznamu o nahlédnutí do spisu je patrné, že zmocněnkyni žalobce byl předložen k nahlédnutí spis v této věci (označen spisovou značkou) včetně účetních dokladů, které jsou podkladem rozhodnutí, a zmocněnkyně si pořídila kopie. Výčet faktur byl uveden v oznámení o zahájení řízení. Zmocněnkyně dle obsahu záznamu o nahlédnutí do správního spisu pouze namítala, že doklady nebyly zaslány spolu s oznámením, nepochybovala, že jí byly doklady poskytnuty k nahlédnutí.
47. Soud se neztotožňuje s námitkou žalobce, že by způsob vedení řízení (nepřerušování řízení, v němž žalobce spatřoval nedostatek vstřícnosti) zakládal důvodnou pochybnost o nepodjatosti správních orgánů obou stupňů. Jak bylo výše uvedeno, správní orgány nepochybily, jestliže řízení nepřerušily do skončení řízení o žalobě ve věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 48 A 150/2017 a vycházely z pravomocného rozhodnutí o správním deliktu. Žalobce neuvedl ani žádné konkrétní skutečnosti, které by svědčily o negativním vztahu správních orgánů obou stupňů (resp. úředních osob) k žalobci a jejich snaze jej poškodit, a neoznačil důkazy k prokázání těchto tvrzení. V tomto směru soud nepovažuje za dostatečně konkrétní tvrzení obecný odkaz na vady řízení o správním deliktu a na žalobu ve věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 48 A 150/2017. Žaloba navíc nebyla zdejším soudem shledána důvodnou. Soud proto dále odkazuje na odůvodnění

rozsudku zdejšího soudu ze dne 26. 11. 2018, č. j. 48 A 150/2017-68. Stejně tak nemůže založit rozumnou pochybnost ani v replice uvedený zcela obecný poukaz na počátek a průběh akce, zapojení m. a a., resp. m. tlak (není ani zřejmé, jak se měla tato okolnost projevit v řízení o nákladech). Pokud jde o vztah k věci, žalobce neuvádí žádné konkrétní skutečnosti, z nichž dovozuje zájem správních orgánů obou stupňů (tedy i žalovaného) na co nejrychlejším získání finančních prostředků. Pochybnost o nepodjatosti je založena tehdy, jsou-li rozumné důvody k domněnce, že zde může existovat nežádoucí vztah, jenž by mohl „zkřivit“ úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci (§ 14 odst. 1 správního řádu). Zákon na ochranu zvířat proti týrání předpokládá, že ú. o. s rozšířenou působností, který rozhodl o předběžné náhradní péči dle § 28c odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání a jemuž náleží za podmínek § 28c odst. 5 téhož zákona náhrada nákladů, které účelně vynaložil na zajištění této a veterinární péče, bude rozhodovat též o náhradě těchto nákladů. Otázkou rizika systémové podjatosti se zabýval rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS, v němž dospěl k závěru, že „[r]ozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměr by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky“. Dále uvedl, že „signálem nadkritické míry ‚systémového rizika podjatosti‘ zpravidla nebude samotný fakt, že rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek. Proto např. nebude zpravidla důvodem k pochybám o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku samotná skutečnost, že jím vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů o., v níž bude stavba uskutečněna (typicky tím, že stavba bude zbudována na pozemku o. či na pozemku s obecními pozemky sousedícím), půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení.“ Ačkoli lze obecně předpokládat, že rozhodnutí o nákladech se dotkne majetkové sféry o., bez dalšího nelze pouze na základě této okolnosti dovodit, že u všech úředních osob m. ú. existoval důvodný předpoklad, že lze pochybovat o jejich nepodjatosti.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

48. Soud s ohledem na výše uvedené napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil pro nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Vysloveným právním názorem jsou správní orgány v dalším řízení vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
49. Soud ve věci neprováděl dokazování, neboť vycházel ze správního spisu, jehož obsah není předmětem dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že soud se ztotožnil s názorem žalobce, že je věcně příslušný k přezkumu napadeného rozhodnutí, neprováděl pro nadbytečnost ani důkaz výkladem M. z., který žalobce předložil na podporu své argumentace.
50. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení zahrnují náhradu zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem, které

tvoří odměna za zastoupení a náhrada hotových výdajů. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Zástupce žalobce provedl v řízení tři úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení, sepsal žaloby a repliky. Odměna za jeden úkon právní služby činí dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu 3 100 Kč, celková výše odměny tak činí 9 300 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobce též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 900 Kč. Zástupce žalobce nedoložil registraci k dani z přidaného hodnoty, a ani z veřejně dostupných zdrojů nevyplývá, že by byl plátcem této daně, a proto žalobci nenáleží náhrada za tuto daň. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 13 200 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 28. května 2020

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu