



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci žalobce: **Pražský spolek ochránců zvířat, občanské sdružení**, se sídlem Praha 4 – Krč, Pujmanové 1219/8, IČ: 16190319, proti žalovanému: **Státní veterinární správa**, se sídlem Praha 2, Slezská 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13.5.2009, č.j.: 2008/485/SVS

t a k t o:

- I. **Rozhodnutí Státní veterinární správy ze dne 13.5.2009, č.j.: 2008/485/SVS se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2.000,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím o uložení pokuty ze dne 29.10.2008, zn.: 1785/2008/EKO (dále též jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“) Městská veterinární správa v Praze rozhodla, že žalobci jakožto provozovateli útulku „Palmovka“ na adrese Palmovka 5, Praha 8 se „za správní delikt dle ustanovení § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona (zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů) pro nedodržení rozhodnutí MěVS v Praze o nařízených mimořádných veterinárních opatření podle ust. § 54 odst. 1 písm. d) a l) veterinárního zákona ze dne 20.8.2008 pod č.j. 1301/2008/EKO, kterého se dopustil tím, že v útulku Palmovka nenainstaloval dezinfekční rohože, a to před vstupem do útulku, do oddělení karantény a vstupem do místnosti pro zdravá zvířata. Tento nedostatek byl zjištěn při veterinární kontrole dne 10.9.2008. Jako nejzávažnější porušení nařízených mimořádných veterinárních opatření, zákaz příjmu a výdeje koček, zjištěných při veterinární kontrole dne 16.9.2008, bylo

přemístění cca 83 ks koček z útulku na neznámé místo, čímž bylo umožněno šíření původců onemocnění (*Pseudomonas aeruginosa*, *Escherichia coli haemolytica*, *Candida* sp., koronaviry, parvoviry, *Toxocara* spp.) zjištěných laboratorním vyšetřením v SVÚ Praha u odebraných kadaverů, a tím umožněno poškození zdraví zvířat, lidí a životního prostředí, se ukládá pokuta ve výši 200.000,- Kč.“

Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný rozhodl takto:

- I. Podle ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů) se rozhodnutí Městské veterinární správy v Praze ze dne 29.10.2008, č.j. 1785/2008/EKO v části týkající se porušení bodu 7 rozhodnutí Městské veterinární správy v Praze o nařízení mimořádných veterinárních opatření ze dne 10.8.2008, č.j.: 1301/2008/EKO, tj. porušení uložené povinnosti nainstalovat v útulku Palmovka dezinfekční rohože před vstupem do útulku, do oddělení karantény a vstupem do místnosti pro zdravá zvířata, ruší a věc se vrací k novému projednání.
- II. Podle ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se rozhodnutí Městské veterinární správy v Praze ze dne 29.10.2008, č.j. 1785/2008/EKO mění tak, že slova: „se ukládá pokuta ve výši 200.000,- Kč (slovy dvě stě tisíc korun českých)“ se nahrazují slovy: „se ukládá pokuta ve výši 100.000,- Kč (slovy jedno sto tisíc korun českých).“
- III. Podle ust. § 90 odst. 5 věta druhá správního řádu se v částech nedotčených zrušením ani změnou rozhodnutí Městské veterinární správy v Praze ze dne 29.10.2008, č.j. 1785/2008/EKO potvrzuje.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě označil závěry žalovaného obsažené v napadeném rozhodnutí za nesprávné. Namítl, že smyslem ust. § 36 odst. 3 správního řádu je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Tvrdil, že účastník řízení si sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno. Z výzvy správního orgánu k seznámení se s obsahem spisového materiálu musí být zřejmé, že shromažďování podkladů bylo ukončeno. K tomu žalobce poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14.11.2003, sp. zn. 7 A 112/2002 a na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 329/04. Žalobce je toho názoru, že správní orgán I. stupně nedostál své povinnosti umožnit mu, aby se mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí, když pouze poučil žalobce o jeho procesních právech, mezi nimiž je i právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Postupem správního orgánu I. stupně nebylo porušeno jen jednoduché procesní právo žalobce, nýbrž žalobce byl tímto postupem dotčen ve svém ústavním právu na spravedlivý proces.

K odpovědnosti za správní delikt žalobce pro stručnost odkázal na své argumenty, které uvedl v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V něm namítl, že správní orgán jeho odpovědnost dovodil výhradně z faktu, že zvířata dotčená rozhodnutím o uložení mimořádných veterinárních opatření byla přemístěna z útulku na jiné místo, aniž by zjišťoval, kdo tak učinil, za jakých okolností, a aniž by se zabýval zásadní otázkou, zda v souvislosti s „přemístěním“ lze vysledovat protiprávní postup žalobce. Na těchto argumentech žalobce i nadále trvá a je přesvědčen, že žalovaný se s nimi vypořádal zcela nedostatečně. Žalobce

popřel, že by se ve vztahu k uloženým mimořádným veterinárním opatřením dopustil jakéhokoli protiprávního jednání. Pokud žalovaný tuto argumentaci odmítl s poukazem na to, že žalobce měl ke zmizení koček z útulku „*poskytnout minimálně pasivní součinnost*“, žalobce namítl, že pasivní součinnost je sémantický, logický a právní nesmysl. Pasivní součinností by snad bylo možno rozumět „nečinnost“, která má v právu povahu jednání. Nečinnost tudíž může být protiprávním jednáním, avšak výhradně v tom případě, že nejedná osoba, které právní předpis ukládá povinnost jednat. Žalovaný, stejně jako správní orgán I. stupně, však nemá žádný podklad pro závěr, že by žalobce měl ve vztahu k eventuálnímu přemísťování zvířat v útulku jakoukoli povinnost aktivně jednat. Mimořádná veterinární opatření žalobci pouze zakazovala aktivní jednání, tj. přijímání a výdej zvířat. Správní orgán stejně tak nemá žádný podklad závěr, že by jakoukoli součinností ke zmizení zvířat z útulku poskytla (nebo se na tom dokonce aktivně podílela) některá osoba, jejíž jednání by bylo možno právně považovat za jednání žalobce. Absenci skutkových zjištění relevantních pro závěr o případné odpovědnosti žalobce ostatně deklaroval i sám žalovaný, když v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že „*není jisté, zda zvířata odvezl z útulku sám odvolatel, či pouze odvoz umožnil třetím osobám, s tím, že v opačném případě by se muselo jednat o krádež, popř. neoprávněné vniknutí do budovy útulku.*“

Z výše uvedených důvodů má žalobce za to, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně vycházelo z nedostatečně a neúplně zjištěného skutkového stavu věci, věc byla po právní stránce nesprávně posouzena a v průběhu řízení došlo k procesním pochybením, která měla vliv na věcnou správnost rozhodnutí. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně je tak v rozporu s § 2 odst. 1, § 3, § 4 odst. 1 a odst. 4 a § 36 odst. 1 a 3 správního řádu a v rozporu s § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona. Jestliže žalovaný k těmto pochybením nepřihlédl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části nedotčené změnou potvrdil, postupoval v rozporu s § 90 odst. 1 správního řádu.

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření k žalobě ohledně vytýkaného procesního pochybení uvedl, že správní orgán I. stupně zahájil se žalobcem řízení dne 29.9.2008, kdy bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení správního řízení. V rámci zahájení správního řízení byl žalobce řádně poučen o svých procesních právech účastníka správního řízení, tedy o právu navrhopvat důkazy a činit i jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, o právu vyjádřit v řízení své stanovisko a také vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. V časovém intervalu více než 1 měsíce od zahájení správního řízení do vydání napadeného správního rozhodnutí nebyl do spisu přidán žádný podklad ani důkaz. Jediným podkladem pro vydání rozhodnutí byl kontrolní protokol ze dne 16.9.2008 pořizovaný v souladu se zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen „zákon o státní kontrole“). S tímto protokolem byl žalobce prokazatelně seznámen přímo na místě kontroly. Žalovaný zastává názor, že nebylo nutné opětovně informovat žalobce o možnosti uplatnit své výhrady a učinit procesní návrhy ve fázi před vydáním rozhodnutí, když žalobce byl o tomto svém právu řádně poučen přímo v přípise, kterým bylo zahájeno správní řízení, a od té doby se obsah správního spisu nijak nezměnil. Jediným podkladem pro vydání správního rozhodnutí zůstal kontrolní protokol ze dne 16.9.2008, jehož stejnopis žalobce vlastní. Žalovaný uzavřel, že od počátku správního řízení měl žalobce k dispozici stejnopis či originál celého správního spisu v této věci a mohl činit jakékoli procesní úkony, o čemž byl řádně poučen. Skutečnost, že své možnosti až do vydání napadeného rozhodnutí nevyužil, nelze přičítat k tíži správního orgánu.

Co se týče věcné stránky žaloby, žalovaný uvedl, že správní orgán I. stupně vydal dne 20.8.2008 pod č.j.: 1301/2008/EKO rozhodnutí, kterým nařídil žalobci mimořádná veterinární opatření pro útulek Palmovka. V bodě 2 nařízených mimořádných veterinárních opatření byl

žalobci uložen zákaz příjmu a výdeje koček. Kontrolou provedenou dne 16.9.2008 bylo zjištěno a do protokolu o kontrolním zjištění zaznamenáno, že z útulku byla všechna zvířata (cca 83 ks koček) přemístěna na neznámé místo. Při kontrole se tak v útulku nenacházela žádná kočka, přestože mimořádná veterinární opatření zakazovala žalobci výdej koček z útulku. Žalobce byl nejen provozovatelem útulku, ale zároveň i chovatelem všech koček, které se v něm nacházely, neboť dle § 3 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona je 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. Žalobce kočky v době vydání mimořádného veterinárního opatření v útulku držel, a byl proto jejich chovatelem. Dle názoru žalovaného žalobce kočky z útulku vydal, přičemž je nerozhodné jak, komu a kam. Žalobci byla uložena povinnost zákazu příjmu a výdeje koček z útulku a on byl povinen tento zákaz dodržet, což neučinil. Žalovaný trvá na svém stanovisku, že pokud kočky z útulku zmizely, musel žalobce porušit zákaz výdeje koček. Není důležité, zda kočky vydal sám třetí osobě nebo zda k tomu poskytl součinnost např. přenecháním klíčů, a umožnil tak odvoz koček z útulku. Výsledek je stejný - porušení mimořádného veterinárního opatření a možnost rozšíření nebezpečné nákazy nebo nemoci přenosné ze zvířat na člověka. Žalobce byl jako provozovatel útulku povinen zajistit, aby nedošlo k vydání koček z tohoto útulku pryč. Tuto svou povinnost nedodržel a hájí se tím, že neví, co se v jím provozovaném zařízení děje a ani jej to nezajímá. Pokud kočky nacházející se v držení žalobce z jeho zařízení zmizely, není toto zmizení dle žalovaného možné vysvětlit jinak, než že je žalobce vydal z útulku sám nebo k tomu alespoň poskytl nějakou formu součinnosti, a porušil tak zákaz výdeje koček z útulku.

Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s.ř.s.). Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.

Ze správního spisu předloženého soudu žalovaným vyplynuly tyto skutečnosti rozhodné pro posouzení věci:

Rozhodnutím ze dne 20.8.2008, zn.: 1301/2008/EKO Městská veterinární správa v Praze nařídila žalobci z důvodu porušení ust. § 4 odst. 1 písm. a) a c) veterinárního zákona a na základě výsledků laboratorního vyšetření kadáverů odebraných v útulku Palmovka, provedeného ve Státním veterinárním ústavu Praha – Lysolaje, mimořádná veterinární opatření. V bodě 1 rozhodnutí bylo konstatováno, že karanténním místem, ve kterém se uplatňuje toto nařízení, je útulek Palmovka. Pod bodem 2 mimořádných veterinárních opatření byl žalobci nařízen zákaz příjmu a výdeje koček. Pod bodem 7 mimořádných veterinárních opatření bylo žalobci nařízeno vybavit vstupy do útulku, oddělení karantény a místnosti pro zdravá zvířata dezinfekčními rohožemi.

Dle protokolu o kontrolním zjištění ze dne 10.9.2008, číslo akce 080910-150215-511003 sepsaného Městskou veterinární správou v Praze se v útulku Palmovka nacházelo cca 84 koček. Přesný počet koček nebylo možno spočítat. Dále správní orgán I. stupně zjistil, že v útulku nejsou instalovány dezinfekční rohože.

Podle protokolu o kontrolním zjištění ze dne 16.9.2008, číslo akce 080916-134649-511003 sepsaného Městskou veterinární správou v Praze bylo při kontrole provedené téhož dne zjištěno, že v útulku Palmovka se nenachází žádná kočka. Klece a mrazící boxy byly

odvezeny. Dle vyjádření Dr.Vrbové, vedoucí ústřední jednotky žalobce, byly kočky odvezeny pravděpodobně paní Janišovou, členkou žalobce.

Oznámením o zahájení správního řízení ze dne 26.9.2008, zn.: 1578/2008/EKO, které bylo žalobci doručeno do vlastních rukou dne 29.9.2008, správní orgán I. stupně vyrozuměl žalobce o zahájení správního řízení ve věci uložení pokuty pro porušení ust. § 54 odst. 1 písm. d), j) a l) veterinárního zákona, tj. porušení nařízených mimořádných veterinárních opatření ze dne 20.8.2008, č.j.: 1301/2008/EKO, kterého se dopustil tím, že v útulku Palmovka nejsou instalovány dezinfekční rohože, a to před vstupem do útulku, do oddělení karantény a vstupem do místnosti pro zdravá zvířata. V příjmové místnosti se nacházela členka žalobce v civilním oblečení, která zde neměla vstup povolen. Dále z útulku bylo přemístěno cca 83 koček na neznámé místo, které zde byly umístěny, což bylo zjištěno při veterinárních kontrolách ve dnech 10.9.2008 a 16.9.2008 a je zaznamenáno v protokolech o kontrolním zjištění. V odůvodnění oznámení o zahájení řízení správní orgán I. stupně poukázal na kontroly provedené dne 10.9.2008 a dne 16.9.2008. Konstatoval, že v zákonné lhůtě 5 dnů žalobce podal námitky, respektive vysvětlivky k protokolu o kontrolním zjištění ze dne 10.9.2008. Toto podání vzal správní orgán I. stupně na vědomí jako vysvětlivky. K protokolu o kontrolním zjištění ze dne 16.9.2008 nebyly žádné písemné a zdůvodněné námitky uplatněny. Správní orgán I. stupně v oznámení o zahájení řízení poučil žalobce o tom, že účastníci správního řízení a jejich právní zástupci mohou v průběhu řízení v souladu s § 36 a § 38 správního řádu navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Mají právo v řízení vyjádřit své stanovisko a možnost požádat správní orgán o informace o řízení, vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. Mají právo nahlížet do spisu, činit si z něj výpisy, a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části. V souladu s § 33 správního řádu si účastník může zvolit zmocněnce, v téže věci může mít účastník pouze jednoho zmocněnce. Zmocnění k zastoupení prokáže zmocněnec písemnou plnou mocí. Žalobce byl dále poučen o tom, že do spisu lze nahlédnout po telefonické domluvě v úřední dny v budově Městské veterinární správy v Praze, Na Kozačce 3, 120 00 Praha 2. Správní orgán uzavřel, že je mu znám skutečný stav věci, a proto nevyužívá možnosti podle ust. § 49 správního řádu nařídít ústní jednání, neboť to není ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné.

Rozhodnutím ze dne 29.10.2008, zn.: 1785/2008/EKO, jehož výrok byl citován shora, správní orgán I. stupně uložil žalobci pokutu ve výši 200.000,- Kč. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně poukázal na protokoly o kontrolním zjištění ze dne 10.9.2008 a dne 16.9.2008 a následně konstatoval, že v zákonné lhůtě 30 dnů nebylo ze strany žalobce reagováno na oznámení o zahájení správního řízení. Dále uvedl, že při určení výměry pokuty postupoval v souladu s ust. § 73 odst. 2 veterinárního zákona, kdy se zabýval otázkou závažnosti správního deliktu, zejména pak s ohledem na způsob spáchání tohoto správního deliktu některými členy žalobce, tj. přemístění zvířat z útulku Palmovka na neznámé místo, přičemž šlo o zvířata podezřelá z nákazy zvířat a o zvířata podezřelá z nakažení zvířat. Správní orgán konstatoval, že se jedná o velmi závažné pochybení, a tím i porušení ustanovení veterinárního zákona, neboť není možno bez souhlasu správního orgánu samovolně přemísťovat zvířata v případech, kdy je vyhlášeno mimořádné veterinární opatření. Toto mimořádné veterinární opatření bylo vyhlášeno na základě výsledků laboratorního vyšetření kadaverů z útulku Palmovka, kde byl prokázán coronavirus, parvovirus, *Pseudomonas aeruginosa* v orgánech, *Escherichia coli* haemolytica, *Toxocara* spp. a *Candida* sp., jež jsou přenosné na kočky a člověka. K době trvání a způsobu spáchání správního deliktu správní orgán uvedl, že se jednalo o připravované jednání, čemuž nasvědčují skutečnosti, že útulek Palmovka byl zcela vystěhován, a to včetně kafilerních boxů

(mrazáků) a klecí, což je potvrzeno a zadokumentováno pořízenou fotodokumentací i protokolem o kontrolním zjištění ze dne 16.9.2008. Nejednalo se o akt jednotlivce, ale o skupinu lidí, kteří se takto samovolně pasovali na kvalifikované veterinární pracovníky, aniž by měli minimum veterinárního vzdělání. Správní orgán I. stupně uvedl, že následky tohoto jednání mohou být vážné, a to z hlediska ohrožení zdraví nejen 83 koček, které byly přestěhovány na neznámé místo, ale i těch koček nebo jiných druhů zvířat, která s nimi přijdou do kontaktu, nevylučuje ohrožení obyvatelstva a životního prostředí, neboť podle patologicko - anatomického vyšetření zde existuje možnost přenosu zjištěných chorob na člověka a v současné době toto riziko nejde vyloučit, neboť tímto krokem žalobce byla správnímu orgánu vzata možnost podrobit zvířata z útulku Palmovka podrobnému vyšetření. Správní orgán uzavřel, že došlo k porušení § 54 odst. 1 písm. d) a l) veterinárního zákona, za což lze uložit pokutu až do výše dvou milionů korun podle ust. § 72 odst. 1 písm. m) téhož zákona, kde zákonodárce nesplnění nebo porušení povinnosti vyplývající z mimořádných veterinárních opatření hodnotí jako jeden z nejzávažnějších správních deliktů.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, v němž shodně jako v následně podané žalobě namítl, že mu správní orgán I. stupně před vydáním rozhodnutí nedal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, jak ukládá ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Z obsahu rozhodnutí o uložení pokuty je patrné, že správní orgán I. stupně vycházel při svém rozhodování výhradně z protokolů o kontrolních zjištěních ze dne 10.9.2008 a 16.9.2008 a tato zjištění považoval za postačující. Tento postup označil žalobce za zkrácení na svých procesních právech a za podstatné porušení základních zásad, jimiž je správní řízení ovládáno. Jediné skutkové tvrzení, resp. objasnění k vytýkaným okolnostem ze strany žalobce, které měl správní orgán k dispozici, tj. to, co žalobce uvedl ve svých námítkách (ze dne 15.9.2008) k protokolu o kontrolním zjištění ze dne 10.9.2008, správní orgán I. stupně vůbec nevzal v úvahu a nijak se s ním nevypořádal. Žalobce dále uvedl, že nenalezl takovou zákonnou lhůtu, během níž by byl pod nějakou sankcí povinen reagovat na oznámení o zahájení správního řízení. Je povinnost správního orgánu podle ust. § 36 odst. 3 správního řádu seznámit účastníka řízení s podklady rozhodnutí. I po tomto obligatorním seznámení se může účastník řízení k věci vyjadřovat, činit návrhy na doplnění dokazování atd., čímž institut seznámení plní v podstatě tutéž funkci, jakou v soudním řízení plní povinnost soudu podle ust. § 119a o.s.ř. Postupem správního orgánu I. stupně byl žalobce na tomto svém právu zkrácen, a toto pochybení mělo podstatný vliv jak na správnost skutkových zjištění, tak na právní závěry, k nimž správní orgán I. stupně dospěl.

Žalobce dále v odvolání namítl, že rozhodnutí o uložení pokuty je nesprávné i po stránce právní. Správní orgán I. stupně posuzoval věc mimo jiné jako správní delikt podle ust. § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona, spočívající v tom, že mimořádná veterinární opatření byla žalobcem porušena tím, že z útulku byla všechna zvířata, tj. 83 ks koček, přemístěna na neznámé místo. Správní orgán I. stupně se ale nezabýval tím, kým konkrétně a za jakých okolností zvířata byla přemístěna. Dle žalobce jedná-li se o naplnění skutkové podstaty správního deliktu právnickou osobou, nelze hovořit o vlastní vůli právnické osoby jako celku, ale jde vždy o jednání fyzických osob, jejichž jednání se právnické osobě přičítá. V daném případě by odpovědnost žalobce za správní delikt přicházela v úvahu výhradně tehdy, kdyby přemístění koček realizoval buď některý zaměstnanec žalobce v rámci plnění běžných pracovních úkolů nebo jemuž bylo takové jednání uloženo, nebo výbor žalobce, který je podle čl. 5.1. stanov jeho výkonným orgánem, anebo konečně i další osoba (třeba i některý člen žalobce), která by k takovému jednání byla výborem žalobce pověřena nebo zmocněna. U jiné osoby nepřichází v úvahu, že by byla použita k činnosti žalobce, a jednání jiné osoby tak nelze žalobci jako právnické osobě přičítat. Tento základní předpoklad

odpovědnosti žalobce za správní delikt nebyl správním orgánem I. stupně zjišťován. Správní orgán I. stupně se spokojil pouze se závěrem, že správní delikt spáchali někteří členové žalobce. Způsobem spáchání tohoto správního deliktu některými členy žalobce se měl dle žalobce správní orgán I. stupně zabývat nikoliv v souvislosti s určením výše pokuty, nýbrž především při zkoumání, zda vůbec ke správnímu deliktu došlo a zda je žalobce za popsané jednání odpovědný. Správní orgán I. stupně mohl v průběhu správního řízení zjistit, že k přemístění koček z útulku Palmovka došlo v rozporu s rozhodnutím výboru žalobce ze dne 13.9.2008. Žalobce dále uvedl, že ke skutkovým okolnostem, za nichž k přemístění zvířat z útulku Palmovka došlo, mohl navrhnout řadu relevantních důkazů. To, zda je navrhne, však záviselo na tom, co bude správní orgán pro rozhodnutí považovat za podstatné. O tom však žalobce nebyl informován. Namísto toho správní orgán I. stupně bez dalšího rozhodl na základě zcela kuse a neúplně zjištěného skutkového stavu věci a za cenu porušení základních procesních práv účastníka řízení, když úplné zjištění skutkového stavu věci svým postupem vůči žalobci sám znemožnil.

O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, a to shora uvedeným způsobem. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný předně uvedl, že do kontrolního protokolu ze dne 10.9.2008, který má prokazovat skutečnost, že v útulku nebyly nainstalovány žádné dezinfekční rohože, podal žalobce dne 15.9.2008 námitky. Tato skutečnost je zmíněna i v přípisu, kterým bylo zahájeno správní řízení. Ve správním spise se však tyto námitky nenachází a správní orgán I. stupně je nezmiňuje ani v rozhodnutí. Existence námitek do kontrolního protokolu, s nimiž se kontrolní orgán nijak nevypořádal, znemožňuje použití protokolu o kontrolním zjištění, do něhož byly námitky podány, jako podkladu pro správní rozhodnutí. Z uvedeného důvodu žalovaný nepovažoval skutečnosti uvedené v protokole o kontrolním zjištění ze dne 10.9.2008, tedy nenainstalování žádných dezinfekčních rohoží v útulku, za prokázané, a v této části proto odvoláním napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.

Žalovaný dále konstatoval, že ke snížení pokuty přistoupil z toho důvodu, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně zčásti zrušil a vrátil k novému projednání. Nově stanovená výše pokuty je uložena toliko za porušení bodu 2 nařízených mimořádných veterinárních opatření, na rozdíl od pokuty původní, která byla uložena také za porušení bodu 7.

K jednotlivým odvolacím námitkám žalovaný uvedl, že se nezakládá na pravdě tvrzení žalobce, že správní orgán I. stupně nedal žalobci před vydáním rozhodnutí možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Naopak, v rámci zahájení správního řízení byl žalobce řádně poučen o svých procesních právech, mezi nimiž je i právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Oznámení o zahájení správního řízení bylo doručeno žalobci dne 29.9.2008 a rozhodnutí o uložení pokuty bylo vydáno o měsíc později, dne 29.10.2008. Tento měsíc měl žalobce na to, aby se jakkoli vyjádřil k podkladům napadeného rozhodnutí. Neučinil-li tak, nelze tuto skutečnost klást správnímu orgánu I. stupně k tíži. Správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu a pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení (§ 71 správního řádu). Správní orgán I. stupně tak postupoval v souladu se zákonem.

Žalovaný dále uvedl, že protokol o kontrolním zjištění pořízený podle zákona o státní kontrole je relevantním podkladem pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 50 správního řádu. Považuje-li správní orgán na základě kontrolního protokolu zjištěný stav za stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je protokol o kontrolním zjištění také podkladem dostatečným

a dostačujícím. Proti zjištěním uvedeným v kontrolním protokolu ze dne 16. 9.2008 měl žalobce možnost brojit formou námitek ve smyslu § 17 zákona o státní kontrole. Této možnosti, ač o ní byl řádně poučen, nevyužil.

K námitce, že žalobce sám, ani prostřednictvím svých zaměstnanců z útulku zvířata nepřemístil, přičemž mu není známo, kdo tak učinil, žalovaný uvedl, že v bodě 2 nařízených mimořádných veterinárních opatření byl žalobci uložen zákaz příjmu výdeje koček. Žalobce byl v okamžiku uložení tohoto zákazu chovatelem koček umístěných v prostorách útulku Palmovka a jako takový byl odpovědný za zvířata nacházející se v útulku. Definice chovatele podle veterinárního zákona uvádí, že chovatelem je 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. Žalobci jako chovateli koček nacházejících se v útulku Palmovka a zároveň jako provozovateli tohoto útulku byla uložena povinnost zákazu příjmu a výdeje koček z tohoto útulku a žalobce byl povinen tento zákaz dodržet. Pokud kočky z útulku zmizely neznámo kam, musel žalobce k tomuto zmizení poskytnout minimálně pasivní součinnost a umožnil zvířata z útulku odvézt. Porušil tak mimořádné veterinární opatření, neboť vydal kočky z útulku, či alespoň toto vydání umožnil. V opačném případě by se muselo jednat o krádež, popř. neoprávněné vniknutí do budovy útulku.

Žalovaný (napadeným rozhodnutím) nově uložil pokutu za porušení bodu 2 nařízených mimořádných veterinárních opatření ze dne 20.8.2008, č.j.: 1301/2008/EKO, kterým byl žalobci uložen zákaz příjmu a výdeje koček z útulku Palmovka. Toto protiprávní jednání je dle žalovaného nutno považovat za velmi závažné, neboť odvezením zvířat z útulku neznámo kam mohlo dojít k rozšíření některé z nálezů, kvůli níž bylo mimořádné veterinární opatření nařízeno. Zda zvířata odvezl z útulku sám žalobce či zda pouze umožnil odvoz třetím osobám, není jisté. Do současné doby nebylo prokázáno, že by protiprávní jednání žalobce vedlo k negativním následkům na zdraví lidí a zvířat, popř. k ohrožení zdraví lidí a zvířat. Tuto okolnost považoval žalovaný za rozhodující, a proto uložil pokutu na samé spodní hranici zákonné sazby, která v tomto případě činí 2 miliony korun.

V posuzované věci vyšel soud z následující právní úpravy:

Podle § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.

Podle § 76 odst. 1 s.ř.s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem

a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,

b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění,

c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Soud o věci uvažil takto:

V projednávaném případě není mezi účastníky sporu o tom, že žalobce byl správním orgánem I. stupně v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 26.9.2007 poučen

o procesních právech účastníka správního řízení. Sporná mezi účastníky řízení je ta skutečnost, zda poučením, jehož se žalobci v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 26.9.2007 dostalo, splnil správní orgán povinnost uloženou mu v § 36 odst. 3 správního řádu, tj. povinnost poskytnout žalobci před vydáním rozhodnutí ve věci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Soud se ztotožňuje s názorem žalobce, že správní orgán I. stupně této povinnosti nedostál. Z oznámení o zahájení správního řízení ze dne 26.9.2007 žalobce nemohl dovodit, kdy bude ze strany správního orgánu I. stupně ukončeno shromažďování podkladů rozhodnutí, ani to, jaké podklady pro rozhodnutí budou správním orgánem shromážděny. Z oznámení o zahájení řízení žalobce rovněž nemohl dovodit, že jediným podkladem pro vydání rozhodnutí o uložení pokuty budou výše zmíněné protokoly o kontrole. Podle konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 3.3.2005, sp.zn.: II. ÚS 329/04 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.6.2005, č.j.: 8 As 3/2005-86) musí být účastník správního řízení, a to ve fázi *před vydáním rozhodnutí ve věci samé*, dáno na vědomí, že shromažďování podkladů rozhodnutí bylo ukončeno a že ke shromážděným podkladům rozhodnutí může uplatnit své výhrady a procesní návrhy tak, aby správní rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Účastník řízení si totiž sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno; z výzvy *správního orgánu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí tedy musí být zřejmé, že shromažďování podkladů bylo ukončeno*.

V projednávaném případě však obsah správního spisu neposkytuje náležitý podklad pro závěr, že by správní orgán I. stupně žalobce vyrozuměl o tom, že shromažďování podkladů pro rozhodnutí bylo ukončeno a s jakým výsledkem, tj. které podklady pro rozhodnutí jím byly shromážděny, a umožnil mu vyjádřit se ke shromážděným podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, popř. vznést procesní návrhy na doplnění těchto podkladů. V oznámení o zahájení řízení, které bylo jediným úkonem správního orgánu učiněným vůči žalobci, který předcházel vydání rozhodnutí o uložení pokuty, nebylo uvedeno, že protokoly o kontrolním zjištění sepsané dne 10.9.2008 a 16.9.2008 jsou jedinými podklady, z nichž bude správní orgán při rozhodování ve věci samé vycházet, takže žalobce mohl důvodně očekávat, že správní orgán bude podklady rozhodnutí teprve shromažďovat, a poté, co bude shromažďování podkladů ukončeno, mu bude tato skutečnost sdělena a bude mu umožněno se k uzavřenému okruhu těchto podkladů vyjádřit. Správní orgán tak ale neučinil a rovnou přistoupil k vydání rozhodnutí ve věci samé, čímž žalobci upřel realizaci procesního práva zakotveného v § 36 odst. 3 správního řádu.

Skutečnost, že správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí o uložení pokuty přesně měsíc poté, co bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení řízení, je pro posouzení toho, zda žalobci byla před vydáním rozhodnutí dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, irelevantní, neboť žalobce nemohl vědět, kdy bude rozhodnutí ve věci samé vydáno. Především ale nebyl správním orgánem informován o tom, že shromažďování podkladů pro rozhodnutí bylo ukončeno, takže nevěděl, že se již může se shromážděnými podklady seznámit a vyjádřit se k nim.

Ze shora uvedených důvodů soud přisvědčil námitce žalobce, že mu bylo upřeno právo, které mu zakládá § 36 odst. 3 správního řádu. Toto procesní pochybení správního orgánu I. stupně považuje soud za podstatnou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Dalším důvodem, pro který soud přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí, je zmatečnost a nesrozumitelnost výrokové části rozhodnutí správního orgánu I. stupně o uložení pokuty, která nebyla v odvolacím řízení napadeným rozhodnutím žalovaného napravena, ale ještě prohloubena. Předně je nutno podotknout, že výroková část rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla sama o sobě chaotická. Správní orgán v ní nejprve konstatoval, že žalobce se správního deliktu dle ustanovení § 72 odst. 1 písm. m) veterinárního zákona spočívajícího v nedodržení rozhodnutí MěVS v Praze o nařízených mimořádných veterinárních opatření ze dne 20.8.2008 pod č.j. 1301/2008/EKO dopustil tím, že v útulku Palmovka nenainstaloval dezinfekční rohože. V další samostatné větě výrokové části rozhodnutí pak správní orgán žalobci vytkl úplně jiné jednání, a sice porušení zákazu příjmu a výdeje koček, přičemž tuto – z gramatického hlediska značně kostrbatou – větu ukončil slovy o uložení pokuty. Po částečném zrušení a změně rozhodnutí správního orgánu I. stupně provedené napadeným rozhodnutím již výrokovou část rozhodnutí o uložení pokuty nelze rekonstruovat takovým způsobem, aby jako celek dávala smysl. Lze se pouze domýšlet, jaká je právní kvalifikace správního deliktu, za který byla žalobci uložena pokuta, jejíž původní výše byla žalovaným v odvolacím řízení modifikována a jaké je skutkové vymezení deliktního jednání, za které byl žalobce sankcionován. Tato nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a zmatečnosti výrokové části rozhodnutí o uložení sankce je vadou řízení odůvodňující zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a/ s.ř.s. Soud na tomto místě považuje za potřebné zdůraznit, že při správním trestání má zásadní význam právě výroková část rozhodnutí o uložení pokuty za spáchání správního deliktu (k této otázce viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2008 č.j. 2 As 34/2006 – 73).

Z výše popsaných důvodů soud napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a/ a c/ s.ř.s. rozsudkem bez jednání zrušil a v souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s. vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

V důsledku zjištěného zásadního procesního pochybení správního orgánu I. stupně se soud již nezabýval důvodností žalobcovy námitky, zda mu lze přičítat jednání, jímž podle správního orgánu došlo ke spáchání daného správního deliktu, neboť by to za daného stavu věci bylo předčasné.

Ve druhém výroku tohoto rozsudku soud podle § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. přiznal žalobci, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení spočívajících v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2.000,- Kč.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku 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. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

V Praze dne 28. června 2012

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Matznerová, DiS.