



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **JUDr. Č. S.**, zastoupeného JUDr. Josefem Kolkou, advokátem se sídlem Palackého 2760, Varnsdorf, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 4. 2010, č. j. 16 Ca 5/2009 - 30,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 4. 2010, č. j. 16 Ca 5/2009 - 30, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Obsah kasační stížnosti

[1.] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 15. 7. 2009, č. j. 1508/ZPZ/2009. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Komise pro projednávání přestupků města Šluknov (dále jen „přestupková komise“) ze dne 21. 4. 2009, č. j. OVS: 5120/2008/Ku-210-1, kterým mu byla uložena pokuta ve výši 1000 Kč podle ustanovení § 27 odst. 1 písm. j) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč podle § 79 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále též „přestupkový zákon“).

[2.] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), když namítá

nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem a nepřezkoumatelnost jeho rozsudku.

[3.] Stěžovatel spatřuje nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem v tom, že krajský soud vyložil článek 3 bod 4 obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005 za pomoci jazykového výkladu tak, že povinnost vést psa na vodítku vzniká až při kumulativním splnění dvou podmínek: pohyb psa na veřejném prostranství a větší soustředění osob. Splněním druhé z těchto podmínek se přitom stěžovatel ani přestupková komise nezabývali, protože podle stěžovatele se tato druhá podmínka vztahuje jen na povinnost opatřit psa náhubkem. Jinak řečeno, pes musí být při pohybu na veřejném prostranství opatřen vodítkem; pokud je na místě soustředěno větší množství osob, je tato povinnost držitele psa doplněna o povinnost dát mu i náhubek. Vodítko totiž stěžovatel chápe jako způsob zajištění bezpečnosti okolí před psem, jemuž je tím zabráněno, aby se přibližoval k osobám, předmětům, ostatním psům a jiným zvířatům. Vodítko dostačuje tam, kde je s jeho pomocí možno udržovat bezpečnou vzdálenost psa od ostatních osob. Při větším soustředění osob již ale nedostačuje, protože jeho pomocí nelze udržet bezpečnou vzdálenost zabraňující pokousání. Proto je potřeba použít i náhubek. Pokud by byl přijat výklad prosazovaný krajským soudem, nebylo by možno dovodit, v jakých případech má držitel psa povinnost opatřit jej i náhubkem.

[4.] Stěžovatel také připomíná, že žalobce nedostatek podmínky soustředění většího množství osob nenamítal ani v průběhu správního řízení, ani v žalobě, takže je otázkou, zda se krajský soud měl vůbec splněním této podmínky zabývat a zda svým postupem nezatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností, ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[5.] Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušit rozsudek krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

II. Vyjádření žalobce

[6.] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti především tvrdí, že výklad obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005, jež byla později zrušena, musí především vycházet ze zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání. Smyslem § 24 odst. 2 tohoto zákona, na jehož základě byla obecně závazná vyhláška vydána, tak nepochybně bylo zajistit ochranu zvířat na veřejných prostranstvích před týráním, zaběhnutím a jiným utrpením, a to stanovením povinnosti vést psa na vodítku. Stěžovatelova úvaha o vyhlášce jako nástroji ochrany okolí před psem tak jde zcela mimo rámec účelu zákona na ochranu zvířat proti týrání. Žalobce také připomíná, že samo ustanovení článku 3 bod 4 této zrušené vyhlášky, ukládající povinnost nasadit psu náhubek na veřejném prostranství při větším soustředění osob, je rozporné se zákonem vymezeným pojmem týrání. Žalobci není zřejmé, v čem měla spočívat společenská nebezpečnost toho, když umožnil psům volný pohyb výlučně mimo veřejná prostranství v zastavěné části samosprávného území. Je podle něj navíc zbytečné zkoumat splnění obou podmínek vyplývajících z předmětného ustanovení vyhlášky, protože na rozhodnutí správního soudu by to nemělo mít vliv. Navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti a přiznání žalobci náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Obsah správního a soudního spisu

[7.] Součástí správního spisu je oznámení o podezření ze spáchání přestupku ze dne 9. 8. 2008, v němž je uvedeno, že žalobce je podezřelý ze spáchání přestupku podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona, neboť své psy pouštěl na volno i přes opakované upozornění paní J. W., aby si je držel na vodítku, venčí-li je na jejím pozemku. Uvedla také, že se oba žalobcovi velcí temperamentní psi často pohybují bez vodítka kolem jejího plotu, tedy na pozemku ve vlastnictví její rodiny. Snažila se to řešit několik let „po dobrém“ domluvou a rozhodla se tento problém řešit právně až poté, co žalobcův pes, patrně dobrman, tloukl na neoploceném pozemku patřícím jejímu sousedovi v zastavěné části obce tlamou v košíku do jejího kohouta, který útok „jen tak tak přežil“ a přišel o peří, které měl před útokem v pořádku. Chtěla incident obratem řešit i se žalobcem, ale u něj doma našla po útoku na kohouta jen jeho manželku a zadýchaného dobrmana. Zejména takřka osmdesátiletá matka paní W. se žalobcem venčených volně pobíhajících psů velmi bála, neboť by mohli zaútočit jako smečka. Žalobce ve svém podání vysvětlení ovšem popřel, že by v uvedený den vůbec byl on nebo jeho psi poblíž pozemku paní W. To, že žalobce dobrmana a německého ovčáka venčí bez vodítka, ovšem s nasazeným košíkem, potvrdili do protokolu i další sousedé.

[8.] Na tomto základě vydala Komise pro projednávání přestupků města Šluknov příkaz o uložení pokuty ze dne 14. 10. 2008, č.j. OVS: 5120/2008/Ku-210, jímž žalobci uložila pokutu 1000 Kč za to, že od poloviny srpna 2008 do konce září 2008 nesplnil na místní komunikaci ve Šluknově, místní část Království, svou povinnost osoby, již jsou svěřeni psi, konkrétně dobrman a německý ovčák jeho dcery a syna, vodit tyto psy na vodítku, čímž porušil čl. 3 bod 4 obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005, a tím se dopustil přestupku proti pořádku ve státní správě a v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona.

[9.] Proti tomuto příkazu podal žalobce odpor. V něm uvedl, že koncem srpna 2008 byl mimo území ČR. Na místních komunikacích uvedených v příkazu psy nevenčí, neboť je venčí hlavně na pozemcích své dcery a přilehlých pozemcích. K nim se sice on sám dostává po místních komunikacích, to však platí pouze pro něj, nikoli pro psy, kteří běhají po zatravněných plochách. Navíc riziko obtěžování ostatních vždy minimalizuje tím, že dá psům náhubky, ač v daném místě nejsou vyhláškou předepsány. Ze svědeckých výpovědí plyne, že se psi někdy projevují očicháním cizích osob, což jen potvrzuje jejich přátelskou povahu k lidem. Psi jsou navíc při venčení vždy pod jeho dohledem na rozdíl od jiných zvířat, nevyjímaje kury domácí paní W. Žalobce brojil i proti aplikaci obecně závazné vyhlášky č. 2/2005, která se vztahuje na veřejná prostranství ve městě Šluknov a nikoli na komunikace místního významu mimo zastavěnou část města, jež je vymezena dopravními značkami o začátku a konci obce. Při ústním jednání pak doplnil, že psi velkých plemen musejí mít volný pohyb, jinak jim ochabuje zádové svalstvo.

[10.] Po provedeném řízení a svědeckých výpovědích vydala dne 5. 2. 2009 přestupková komise rozhodnutí č. j. OVS: 5120/2008/Ku-210, jímž shledala žalobce vinným tím, že nesplnil na místní komunikaci ve Šluknově, místní část Království, svou povinnost osoby, již jsou svěřeni psi, vodit tyto psy na vodítku, čímž porušil čl. 3 bod 4 obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005 a tím se dopustil přestupku proti pořádku ve státní správě a v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 1000 Kč a náhrada nákladů řízení ve výši 1000 Kč. V tomto rozhodnutí přestupková komise odmítla žalobcovo tvrzení, že by psi jen pobíhali mimo místní komunikace, neboť když běhají po přilehlých pozemcích, musí se pohybovat i po

těchto komunikacích. Odmítla i žalobcovu námitku, že jeho jednáním nebyla překročena obvyklá míra obtěžování. Podle přestupkové komise je plně v souladu s článkem 7 Listiny základních práv a svobod, pokud obec zakáže činnosti, jež by mohly být v rozporu s ochranou zdraví, na veřejných prostranstvích vymezených způsobem přejatým do obecně závazné vyhlášky z § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Není přitom nutné, aby v této vyhlášce byla ona veřejná prostranství konkrétně vyjmenována. S odkazem na § 18 odst. 1 a 2 zákona o obcích připomněla přestupková komise žalobci, že územím města Šluknov nelze rozumět jen zastavěné území vymezené dopravními značkami označujícími začátek a konec obce, ale všechna katastrální území spadající pod Šluknov.

[11.] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. V něm uvedl, že se jeho údajný přestupek stal v odlehlem a řídce osídleném území s převahou zemědělských pozemků. Trval na tom, že za „veřejné prostranství“ ve smyslu obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005 lze pokládat pouze veřejné prostranství ve městě samém. Místní část Království však vzhledem ke svým vlastnostem takovým veřejným prostranstvím není a jím venčení psi tam nikoho neobtěžovali nad míru obvyklou; naopak pro ně samotné byl volný pohyb fyziologicky vhodný. Brojil také proti tomu, jak bylo naloženo s námitkou podjatosti předsedy přestupkové komise, kterou během prvostupňového řízení uplatnil; i proti tomu, že dne 2. 12. 2008 byly bez jeho přítomnosti provedeny výslechy svědkyň, z nichž se 1. 12. 2008 omluvil s řádným odůvodněním.

[12.] Tomuto odvolání bylo vyhověno, když stěžovatel svým rozhodnutím ze dne 18. 3. 2009, č. j. 2579/SČakŽÚ/2009, zrušil prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil k novému projednání, neboť porušení obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005 nemělo být postihováno v režimu zákona o přestupcích, nýbrž v rámci speciální úpravy zákona na ochranu zvířat proti týrání.

[13.] S touto novou právní kvalifikací vydala přestupková komise, poté co upozornila žalobce na změnu právní kvalifikace a vyzvala jej k vyjádření a nahlédnutí do spisu, nové rozhodnutí ze dne 21. 4. 2009, č. j. OVS: 5120/2008/Ku-210-1, jímž shledala žalobce vinným z přestupku podle § 27 odst. 1 písm. j) zákona na ochranu zvířat proti týrání, za což mu podle § 27 odst. 10 písm. c) téhož zákona uložila pokutu 1000 Kč a podle § 79 odst. 1 zákona o přestupcích 1000 Kč jako náhradu nákladů řízení. Při určení výše pokuty vyšla přestupková komise z toho, že za daný přestupek lze uložit pokutu do výše 50 000 Kč, ovšem uložila ji při spodní hranici, mimo jiné proto, že u žalobce šlo o první podobný přestupek a jeho psi měli při venčení nasazen náhubek.

[14.] Žalobce opět podal odvolání, které bylo tentokrát zamítnuto rozhodnutím stěžovatele ze dne 15. 7. 2009, č. j. 1508/ZPZ/2009. V něm nesdílel žalobcovo překvapení nad tím, že byl za původní skutek postižen v režimu jiného zákona, což ovšem podle stěžovatele bylo jen respektováním jeho právního názoru z předchozího rozhodnutí. Stěžovatel souhlasil s přestupkovou komisí v tom, že i místní komunikace s jejich bezprostředním okolím a neoplocené pozemky v místní části Šluknova zvané Království, charakteristické svou rozvolněnou zástavbou, je třeba chápat jako veřejná prostranství a právě na těchto komunikacích běhali bez vodítka stěžovatelem venčení psi. Stěžovatel odmítl označit obecně závaznou vyhlášku města Šluknov č. 2/2005 za odporující právnímu názoru vyjádřenému v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 69/04 ze dne 8. 3. 2007, když ji shledal - přes jisté stylistické neobratnosti - platnou a souladnou s ustanovením § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání. Přestupková komise byla v dané věci věcně příslušná a rozhodla kompetentním způsobem, aniž by bylo namístě, aby si vyžádala

jakékoli odborné posudky. Stejně tak nebylo třeba vést po prvním zrušení prvostupňového rozhodnutí znovu celé řízení, neboť podle prvního rozhodnutí o odvolání bylo zrušeno toliko prvostupňové rozhodnutí, na již proběhlé řízení však bylo možno navázat.

[15.] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu. V ní opět brojil proti tomu, že součástí předmětné vyhlášky není seznam katastrálních území, na nichž má platit povinnost, za jejíž nesplnění byl postižen. V otevřené krajině za městem, kde konal procházky se psy, prý není náměstí, ulice, chodník ani park či ohraničený nebo uzavíratelný prostor ve smyslu této vyhlášky. Pokud by pak vyhláška dopadala na všechna veřejně přístupná místa v jakékoli části samosprávného území, měla by obsahovat i místa, kde je volný pohyb psů dovolen, jinak nesplňuje podmínky uvedené v zákonném zmocnění podle § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání. Takový výčet míst je však pouze v příloze k jiné obecně závazné vyhlášce Města Šluknov, konkrétně ve vyhlášce č. 3/2005. Tento seznam však nelze aplikovat i u obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005. Vyhláška, která takový seznam nemá, je rozporná s principem právní jistoty a může sloužit k potrestání nepohodlných osob. Krom toho vytkl žalobce prvostupňovému rozhodnutí, že v něm byly využity důkazy získané v původním řízení a po překvalifikování přestupku na přestupek podle zákona na ochranu zvířat proti týrání nedošlo k jejich doplnění, například o znalecký posudek prokazující, zda došlo k porušení zákona na ochranu zvířat proti týrání. Takový posudek by se mohl vypořádat se společenskou nebezpečností žalobcova jednání, zvláště poté, co přestal být stíhán za útok psa na kohouta a začal být stíhán jen pro volný pohyb psů po místních komunikacích; či s tím, že u psů velkých plemen je volný pohyb nezbytný. Vytkl také prvostupňovému jednání, že pokuta byla uložena podle zákona na ochranu zvířat proti týrání, zatímco náhrada nákladů řízení podle zákona o přestupcích. Žalobce také informoval krajský soud o svém podnětu k Ministerstvu vnitra, v reakci na nějž Ministerstvo vnitra shledalo znění čl. 3 bod 1 a čl. 4 obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005 rozporným se zákonem, aniž by však uvedlo, z jakého důvodu.

[16.] Stěžovatel k tomu ve vyjádření k žalobě naopak připomněl, že silnice a místní komunikace mohou být veřejnými prostranstvími, neboť jsou přístupné bez omezení a existuje veřejnoprávní nárok na jejich užívání pro účely chůze a jízdy. Změna právní kvalifikace nevyvolala ve správním řízení potřebu opatření nových důkazů, neboť vymezení přestupku v § 27 odst. 1 písm. j) zákona na ochranu zvířat proti týrání a v § 46 odst. 2 zákona o přestupcích jsou si dosti podobná. Konkrétně provedení důkazu znaleckým posudkem týkajícím se týrání zvířat by bylo irrelevantní vzhledem k tomu, že účelem obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005 je ochrana bezpečnosti a zdraví osob.

[17.] Krajský soud v Ústí nad Labem poté svým rozsudkem ze dne 6. 4. 2010 stěžovatelovo rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud označil za nedůvodnou námitku, že stěžovatel neuvedl žádný argument odůvodňující, že se psi pohybovali po veřejném prostranství. I podle krajského soudu je totiž nutno za veřejná prostranství pokládat i veřejné a místní komunikace, přičemž ty, po nichž se pohyboval žalobce se psy, se nacházely stále ještě v katastrálním území města Šluknov, za něž nelze pokládat jen území vymezené značkami začátek obce a konec obce. Žalobce byl přitom od začátku stíhán právě za to, že se jím venčení psi pohybovali po těchto komunikacích, nikdy nebyl naopak stíhán za to, že jím venčený pes napadl kohouta paní W. jak uváděl v žalobě. Naopak důvodnými shledal krajský soud námitky, že žalobcovým jednáním

nebyla překročena obvyklá míra obtěžování nebo vážně ohrožen práv výkon jiného. Krajský soud jazykově vyložil ustanovení článku 3 bod 4 obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005 a z toho, že slovní spojení „při větším soustředění osob“ je odděleno čárkou od spojení „na veřejných prostranstvích“, dovodil, že jde o dvě podmínky, jež musejí být splněny kumulativně, aby venčitel psa vznikla povinnost vést jej na vodítku. Žalobce sice psy venčil bez vodítka na veřejném prostranství, tím však byla splněna toliko jedna ze dvou podmínek tohoto ustanovení. Správní orgány se vůbec nezabývaly tím, zda byla splněna druhá podmínka, tedy soustředění většího množství osob v místě venčení psů. Nemohly tak zjistit, zda byl žalobce opravdu povinen vést psy na vodítku, a v této části je stěžovatelovo rozhodnutí nepřezkoumatelné. Proto jeho rozhodnutí zrušil pro vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., protože skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve správním spise a vyžaduje zásadní doplnění v otázce, zda v době, kdy žalobci svěřeni psi pobíhali po veřejném prostranství, zde bylo větší soustředění osob.

IV. Námitka nepřezkoumatelnosti

[18.] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

[19.] Námitku nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. sice stěžovatel uplatňuje až v závěru své kasační stížnosti, nicméně z logiky kasačního přezkumu vyplývá, že právě tato námitka má být posouzena nejprve – jen u přezkoumatelného rozhodnutí totiž lze zpravidla hodnotit správnost řešení relevantních právních otázek.

[20.] Stěžovatel zcela správně podotýká, že nedostatek podmínky soustředění většího množství osob žalobce nenamítal v průběhu správního řízení ani v žalobě. Přitom právě žalobní body vytyčují podle § 75 odst. 2 věta první s. ř. s. meze, v nichž je správní rozhodnutí přezkoumáváno. Krajský soud může podle § 76 odst. 3 s. ř. s. z těchto mezí vykročit, pouze pokud při jednání vyjdou najevo vady podle § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s. Pokud by však krajský soud z těchto mezí vykročil, aniž by byla dána některá z těchto vad, zatížil by své rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nepřezkoumatelností spočívající v jiné vadě řízení před soudem, jak konstatoval zdejší soud ve svém rozsudku ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. 7 Afs 216/2006 (publ. na www.nssoud.cz): „Je „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu (žalobní bod), který nebyl žalobcem uplatněn. Tento nesprávný postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je jinak ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a § 36 odst. 1 s. ř. s.), neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí.“

[21.] Právě takové chyby se dopustil Krajský soud v Ústí nad Labem v nyní posuzovaném případě. Argument, že v článku 3 bod 4 obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005 není skryta jedna podmínka, nýbrž dvě podmínky, jež musejí být splněny kumulativně, se skutečně neobjevil nikde během správního řízení, žalobce ji nepoužil ani v žalobě a poprvé se s tímto překvapivým právním argumentem setkáváme až v rozsudku krajského soudu, který právě o tuto právní novotu opřel svůj zrušující rozsudek. Jednalo se ostatně o argument překvapivý jak pro stěžovatele, jak plyne z jeho

výše rekapitulované kasační stížnosti, tak i pro samotného žalobce. Ani on se nechopil argumentu, jenž se podává z rozsudku krajského soudu, a zkoumání splnění obou podmínek nalezených krajským soudem v článku 3 bod 4 obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005 označuje ve vyjádření ke kasační stížnosti za nadbytečné.

[22.] Krajský soud sám sice v rozsudku vytváří zdání, že jeho rozsudek je s ustanoveními § 75 a § 76 s. ř. s. v souladu, a toto zdání se snaží podpořit hned třemi důvody, ty se však navzájem nepodporují, nýbrž spíše vylučují a argumentačně jej tak oslabují.

[23.] Krajský soud totiž nejprve vycházel z toho, že s argumentem dvou podmínek zůstává v mezích žalobních bodů, když jej uvozuje na konci strany 6 svého rozsudku rekapitulací žalobcovy námitky, že jeho jednáním nebyla způsobena újma a že byly porušeny zásady správního řízení tím, že nebyly řádně prokázány rozhodné skutečnosti. Těmito žalobcovými námitkami však možná lze klíčový argument krajského soudu uvést, nelze jej jim však podřadit. S žalobcovou námitkou, že jeho jednáním nebyla způsobena újma, totiž tento argument vůbec nesouvisí a jeho námitka neprokázání rozhodných skutečností nevybízela krajský soud k tomu, aby zcela překvapivě redefinoval, které skutečnosti mají být z pohledu článku 3 bod 4 vyhlášky „rozhodné“, ale k tomu, aby posoudil, zda přestupková komise neměla doplnit dokazování poté, co stěžovatel podřadil žalobcův přestupek pod zákon na ochranu zvířat proti týrání, namísto zákona o přestupcích. Krajský soud tak svým nalezením dvou podmínek tam, kde dosud všichni zainteresovaní nacházeli pouze jedinou, skutečně vykročil za hranice uplatněných žalobních bodů.

[24.] Krajský soud se argumentačně opřel o důvody obsažené v ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a zároveň písm. b) s. ř. s. Ani jeden však na stěžovatelovo rozhodnutí nedopadá. Výtka, že je stěžovatelovo rozhodnutí nepřezkoumatelné, je totiž pouze neorganicky připojena k novému výkladu článku 3 bod 4 obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005, aniž by z něj jakkoli logicky vyplývala. Sám krajský soud pak po výtce, že „je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné“, odkazující k § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ihned pokračuje tvrzením, že „vzhledem k výše uvedeným skutečnostem soud ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení.“

[25.] Jinak řečeno, krajský soud nejprve vytváří zdání, že zůstává v mezích žalobních bodů, poté uzavírá svůj výklad jdoucí ve skutečnosti za jejich rámec tvrzením, že stěžovatelovo rozhodnutí je nepřezkoumatelné ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., aby je nakonec zrušil s poukazem na § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Takový rozsudek rozhodně neobstojí pohledem kasačního důvodu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jej i ve světle své předchozí judikatury musí zrušit pro nepřezkoumatelnost, neboť z napadeného rozsudku není vůbec zjevné, zda napadené stěžovatelovo rozhodnutí zrušil z důvodu vyjádřeného v žalobě, anebo pro vady jdoucí nad rámec žaloby, jež vyšly najevo při jednání. Pokud se domníval, že zůstává v rámci žalobních bodů, zdejší soud takový pocit výše vyvrátil; jestliže se domníval, že tento rámec opouští, není z jeho rozsudku zřejmé, zda jej opustil z důvodu vyjádřeného v § 76 odst. 1 písm. a) nebo b) s. ř. s., každopádně podle zdejšího soudu není ani jeden z těchto důvodů dán a v rozsudku samém uspokojivě vysvětlen.

[26.] Rozsudek krajského soudu je tudíž potřeba zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v tom, že v něm krajský soud nad rámec možností poskytnutých v § 75 a § 76 s. ř. s. odpovídal na otázku, na niž se jej žalobce „neptal“. Navíc na tuto otázku odpověděl

podle názoru zdejšího soudu špatně, a jakkoli ke zrušení jeho rozsudku dostačuje již výše provedené shledání nepřezkoumatelnosti tohoto rozsudku, považuje zdejší soud za vhodné poskytnout jako obiter dictum vlastní odpověď, už proto, že právě polemika s tím výkladem článku 3 bod 4 obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005, který - procesně i hmotně překvapivě - poskytl krajský soud, představuje jádro kasační stížnosti.

V. Námitka nesprávného posouzení právní otázky

[27.] Předmětné ustanovení článku 3 bod 4 obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005 znělo (cit. dle znění vyhlášky založeného na č. l. 38 správního spisu): „*Vlastník psa nebo další osoba, které byl pes svěřen, je povinen vést psa na vodíku a případně ho opatřit náhubkem na veřejných prostranstvích, při větším soustředění osob.*“

[28.] Je pravdou, že toto ustanovení je gramaticky nepřilíš zdařilé, jak je zjevné nejen z toho, že místo „vodítka“ používá slovo „vodíku“, což je zjevný překlep, ale zejména z toho, že u spojení „při větším soustředění osob“ není, vzhledem k jeho gramaticky nevhodnému připojení ke zbytku souvětí, úplně jasné, jakou vlastně má mít roli a k jaké části věty se má vztahovat. Za této situace by byl gramatický výklad tohoto ustanovení provedený krajským soudem, tedy shledání toho, že jednou podmínkou obsaženou v ustanovení je výskyt psa na veřejných prostranstvích a druhou podmínkou je větší soustředění osob, obhajitelný. Byl by obhajitelný ale právě tehdy, pokud by šlo pouze o výklad gramatický a omezený na toto jediné ustanovení.

[29.] Jak však správně připomíná Ústavní soud např. ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97, ze dne 17. 12. 1997, „*naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*“ Výklad provedený zde krajským soudem je právě příkladem těchto důsledků používání toliko jazykového výkladu izolovaného ustanovení právního předpisu bez ohledu na vztahy tohoto ustanovení s dalšími právními normami obsaženými v tomto právním předpise nebo v právních předpisech souvisejících.

[30.] V rámci takového systematického výkladu článku 3 bod 4 obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005 je totiž třeba vycházet z toho, že celý článek 3 upravuje „pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství“. V prvním bodě vymezuje, kde je umožněn volný pohyb psa v zastavěné části, v druhém, jaká opatření je třeba učinit, aby pes neunikl na veřejná prostranství, ve třetím, kde všude je třeba zamezit jeho volnému pohybu. Na ně pak logicky navazuje odstavec čtvrtý, určující podmínky, za nichž je vždy třeba vést psa na vodítku, a případně ho opatřit náhubkem, a poté odstavec pátý, jasně určující, kdy má mít pes náhubek v každém případě. Spojení „na veřejných prostranstvích, při větším soustředění osob“ v bodě čtvrtém tak sice opravdu lze gramaticky izolovaně číst buď jako vymezení dvou podmínek, které mají být splněny kumulativně, nebo jako vymezení dvou podmínek, které mají být splněny alternativně; další výkladové metody však vedou k druhé z těchto možností.

[31.] K druhé ze zmíněných možností, tedy ke vnímání podmínek jako alternativ, vede jednak výklad systematický, když smyslem celého článku 3 je zabezpečit, aby se

v zastavěné části města volně pohybující psi vyskytovali pouze na pozemcích nepřístupných veřejnosti (bod 1), aby se nedostali bez kontroly na pozemky určené pro veřejnost (bod 2) a aby se na těchto pozemcích vyskytovali jedině pod kontrolou osoby, jíž jsou svěřeni (body 3 a 4), tedy na vodítku. Jinak řečeno, pokud je vyložen bod 4 takto, tvoří prvé čtyři odstavce článku 3 souladný celek zabráňující tomu, aby se veřejnost dostala do kontaktu s volně pobíhajícími psy.

[32.] K uvedenému závěru vede navíc i výklad logický, neboť opačný výklad prosazovaný krajským soudem by vedl k tomu, že by psi mohli volně pobíhat, a to i bez náhubku, neboť o něm toto ustanovení mluví až jako o doplňující nepovinné alternativě, jak na veřejných prostranstvích (s výjimkou míst vymezených v odstavci 3), tak v místech, kde by se soustředilo větší množství osob (pokud by nešlo o veřejná prostranství, která sám žalobce chápal dosti restriktivně), dokud by nebyly splněny obě podmínky. Výsledkem stylistické neobratnosti autora obecně závazné vyhlášky ovšem nemá být vytvoření prostoru pro striktně jazykové výklady vedoucí k absurdním důsledkům, nýbrž takový výklad, který ob stojí v běžném životě. Takovým je výklad poskytovaný stěžovatelem, tedy že pes má být na veřejném prostranství na vodítku, a případně má být opatřen náhubkem. To je zjevně namístě zejména při velkém soustředění osob, kde, jak stěžovatel správně připomíná, již samotné vodítko nezaručuje bezpečnost osob.

[33.] Přitom to, že rozebírané vyhlášce jde v prvé řadě o bezpečnost osob, není v rozporu se smyslem zákona na ochranu zvířat proti týrání. Jeho hlavním účelem sice podle § 1 odst. 1 „je chránit zvířata, jež jsou živými tvory schopnými pociťovat bolest a utrpení, před týráním, poškozováním jejich zdraví a jejich usmrcením bez důvodu, pokud byly způsobeny, byť i z nedbalosti, člověkem;“ ovšem zároveň tento zákon obsahuje i řadu ustanovení pamatujících na zájmy lidí a další veřejné zájmy. Příkladem může být povinnost označování psů podle § 13b odst. 2, či třeba podmínky pro vydání povolení pro pořádání veřejného vystoupení v § 24 odst. 3: „Obec povolení nevydává, pokud by veřejné vystoupení mohlo narušit místní záležitosti veřejného pořádku nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti osob nebo zvířat, zdraví a majetku.“

[34.] Tento výklad tak, na rozdíl od výkladu prosazovaného krajským soudem, respektuje nejen možnosti dané samotným textem vykládaného ustanovení obecně závazné vyhlášky, ale také systematiku celé vyhlášky, její smysl, tak jak plyne i ze zákona na ochranu zvířat proti týrání, na základě jejíhož § 24 odst. 2 byla vydána, a konečně i obecnou zásadu, že svoboda jednoho končí tam, kde začíná svoboda druhého. To v daném případě znamená, že je zcela legitimní, pokud se obec rozhodne vymezit, že svoboda jednoho venčit psy bez vodítka končí tam, kde začíná svoboda druhého bezpečně se pohybovat na veřejném prostranství, tedy ve smyslu § 34 zákona o obcích (stejně jako článku 1 bodu 2 vykládané vyhlášky) v prostorech přístupných každému bez omezení a sloužících obecnému užívání.

[35.] Je zcela legitimní, pokud obec upraví, že v těchto prostorech přístupných a sloužících každému má tento „každý“ právo se pohybovat bezpečně, tedy bez obav, že se zde potká s volně pobíhajícím psem, že bude „přátelsky“ očucháván či že na něj vyskočí pes, který svou vahou a fyzickou silou představuje hrozbu i pro mnohé fyzicky slabší osoby, nejen pro kura domácího, jehož napadení dobrmanem patrně bylo podle správního spisu tím impulsem, pro nějž se paní W. rozhodla, že ona a její matka už nehodlají sdílet veřejnou komunikaci s volně pobíhajícím dobrmanem a německým ovčákem. Veřejná prostranství slouží v prvé řadě k setkávání či pohybu lidí, a proto lze jako veřejné

prostranství chápat i místní komunikace, a to i v oblasti, která je řídce zastavěná a nachází se za dopravní značkou označující konec obce. K ostatním účelům lze veřejná prostranství používat pouze v míře, jež ty, kdo se na nich vyskytují či pohybují, nepřiměřeně neohrožuje či neomezuje. Pokud na veřejném prostranství není respektována taková obecná hranice mezi svobodou jedince, například svobodou venčit psy, na straně jedné a ochranou veřejného pořádku, zdraví a bezpečnosti druhých či jiných právem chráněných statků na straně druhé, je plně legitimní, pokud je tato hranice zpřesněna formou obecně závazné vyhlášky vydané v zákonných mezích a pokud je její nedodržování trestáno.

[36.] Takové právo je obci dáno jak ve zde použitém zákoně na ochranu zvířat proti týrání, tak třeba v zákoně o obcích, kde byly jeho limity rozebrány v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 69/04 ze dne 8. 3. 2007 zmiňovaném stěžovatelem i žalobcem. V něm byla kritéria pro tyto hranice mezi různými činnostmi na veřejných prostranstvích vymezené formou obecně závazné vyhlášky obce stanovena takto: *„Stejně jako je veřejná moc povinna chránit svobodu jedince, jeho zdraví a majetek, je povinna chránit i veřejný pořádek a dobré mravy. I na zákaz činností narušujících tyto hodnoty je nutno aplikovat výše uvedené závěry týkající se ochrany zdraví a majetku. Pokud tedy předmětná činnost může být na určitých veřejných prostranstvích obce provozována, aniž by narušila veřejný pořádek či byla v rozporu s dobrými mravy, nesmí ji obec zakázat na všech veřejných prostranstvích obce. Pokud naproti tomu provozování určité činnosti představuje potencionální zásah do chráněného statku, ač je provozována na kterémkoli veřejném prostranství obce, může ji obec zakázat provozovat na všech veřejných prostranstvích. Vždy je též třeba hodnotit i intenzitu zásahu a význam ohroženého právem chráněného statku na straně jedné a význam činnosti, která má být zakázána, na straně druhé.“*

[37.] Pokud tak lze shledat, že volné pobíhání psů bez vodítka ohrožuje bezpečnost a zdraví osob na jakémkoli veřejném prostranství v dané obci, včetně místních komunikací, může je obec obecně závaznou vyhláškou zakázat, aniž by byla povinna stanovit veřejná prostranství, kde volné pobíhání psů umožní, jak po tom volal žalobce. Výklad obecně závazné vyhlášky směřující k závěru, že volné pobíhání psů bez vodítka je zakázáno na všech veřejných prostranstvích v obci, tak není rozporný ani se zákonem na ochranu zvířat proti týrání ani s obecnými principy vyjádřenými v judikatuře Ústavního soudu, pokud taková obecně závazná vyhláška a její výklad vyvažují dotčená práva a zájmy způsobem, jež Ústavní soud ve výše citovaném nálezu popsál.

VI. Závěr

[38.] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.), což v daném případě znamená, že má žalobu posoudit toliko v rámci žalobních bodů a za jejich rámec vykročit pouze tehdy, kdy skutečně vyjdou najevo vady uvedené v § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s.

[39.] Krajský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. července 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu