



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

žalobce: **J. V.**
bytem X
zastoupený advokátkou JUDr. Evou Nekolnou
sídlem K Horkám 415/15, 102 00 Praha 10

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 15. 4. 2020, č. j. 056076/2018/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2020, č. j. 056076/2018/KUSK, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Evy Nekolné na náhradě nákladů řízení částku ve výši 9 800 Kč.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

1. Dne 27. 12. 2019 zahájil Městský úřad Votice (dále jen „městský úřad“) správní řízení podle § 28c odst. 5 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění účinném do 31. 1. 2021 (dále jen „zákon na ochranu zvířat proti týrání“) o povinnosti žalobce uhradit zbývající část nákladů za zajištění předběžné náhradní péče a veterinární péče o týrané koně, které žalobce původně choval na hospodářství J., reg. č. X a X. Městský úřad v oznámení o zahájení správního řízení uvedl, že podle daňových dokladů založených ve správním spise činí zbývající náklady za péči o týrané koně 2 396 016 Kč. Tato částka měla odpovídat zbývajícím částem vynaložených nákladů, které městský úřad nezahrnul do svého přecházejícího rozhodnutí ze dne 14. 5. 2018, č. j. 15934/2018/ŽP-Po, jímž žalobci uložil povinnost zaplatit 889 700,50 Kč a které žalovaný potvrdil svým rozhodnutím ze dne 6. 8. 2018, č. j. 103679/2018/KUSK – jež ovšem zdejší soud v mezidobí zrušil rozsudkem ze dne 28. 5. 2020, č. j. 43 A 105/2018 - 32 (dále jen „předchozí rozsudek“).
2. Zahájení řízení o nákladech navazovalo na výsledek řízení o deliktech žalobce. Ten byl rozhodnutím městského úřadu ze dne 11. 9. 2017, č. j. 26359/2017/ŽP-Po, uznán vinným ze spáchání správního deliktu (podle současné právní úpravy přestupku) podle § 27a odst. 1 písm. b) zákona na ochranu zvířat proti týrání ve znění účinném do 30. 6. 2017, neboť se dopustil týrání 68 koní a dále 4 koní, 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. Městský úřad dále podle § 27b odst. 2 písm. a) a b) zákona na ochranu zvířat proti týrání rozhodl o propadnutí celkem 83 koní do vlastnictví státu (jednalo se o 67 týraných koní a o 16 neoznačených hříbat narozených v režimu předběžné náhradní péče). Toto rozhodnutí městského úřadu nabylo právní moci dne 27. 11. 2017 poté, co jej žalovaný k odvolání žalobce potvrdil. Správní žalobu proti předmětnému rozhodnutí žalovaného zdejší soud zamítl rozsudkem ze dne 26. 11. 2018, č. j. 48 A 150/2017-68. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 21. 12. 2020, č. j. 10 As 306/2018 - 68.
3. Žalobce byl dále rozsudkem Okresního soudu v Benešově ze dne 11. 6. 2019, č. j. 10 T 26/2018 - 1420, uznán vinným ze spáchání přečinu týrání zvířat podle § 302 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. b) a odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 86/2015 Sb. (dále jen „trestní zákoník“) a zločinu obecného ohrožení podle § 272 odst. 1 trestního zákoníku. Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 25. 9. 2019, č. j. 9 To 253/2019 - 1481 (dále jen „rozsudek odvolacího trestního soudu“ pro odlišení od téhož soudu coby soudu správního v nyní posuzované věci) k odvolání státního zástupce zrušil rozsudek Okresního soudu v Benešově ve výroku o trestu a znovu rozhodl, že se žalobci podle § 70 odst. 2 písm. a) ukládá trest propadnutí věci, a to celkem osmi týraných koní. Rozsudek odvolacího trestního soudu nabyl právní moci dne 25. 9. 2019.
4. Městský úřad usnesením ze dne 16. 12. 2019, č. j. 37453/2019/VÚPŽP-Po, poučil žalobce podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 176/2018 Sb. (dále jen „správní řád“) o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, jimiž byly především daňové doklady (faktury) vystavené městskému úřadu jakožto odběrateli, dále evidence čerpání limitů za roky 2017 až 2019 a (blíže neoznačený) sumář jednotlivých plateb. Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání, v němž zejména namítal, že z řady „podvodných faktur“ není zřejmé, jaké služby měly být poskytovány, zda se vyúčtované

částky vůbec týkaly jeho koní umístěných do předběžné náhradní péče ani, zda bylo provedení služeb ze strany městského úřadu kontrolováno. Konkrétně brojil proti faktuře č. F 21077 na částku 9 075 Kč s předmětem plnění „Právní služby-soudní spor o vydání koní, OS Benešov sp. zn. 8 C 118/2017“, která podle něj nijak nesouvisela s péčí o koně. Toto odvolání žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 6. 3. 2020, č. j. 037965/2020/KUSK.

5. Součástí správního spisu jsou především tyto podklady:

- daňové doklady (faktury) vystavené městskému úřadu jakožto odběrateli;
- evidence čerpání limitů za roky 2017 až 2019, které v jednotlivých sloupcích obsahují mj. údaje o datu a výši provedených plateb a čísla předmětných faktur;
- blíže neoznačený sumář plateb, jejichž celkový součet činí 2 396 016 Kč. Červeně jsou zvýrazněny platby, které byly již dříve uplatněny. K fakturám č. 20420, 20792, 20836, 21144 a 21372 je s odkazem na řízení ve věci vedené pod sp. zn. 9058/2018/ŽP-Po učiněna poznámka, že z těchto plateb byla uplatněna pouze jejich zbytková část.

6. Dne 3. 2. 2020 vydal městský úřad rozhodnutí č. j. 3892/2020/VÚPŽP-Po (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž žalobci uložil povinnost uhradit zbývající část nákladů na zajištění péče o týrané koně ve výši 2 386 941 Kč a dále povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. V odůvodnění uvedl, že rozhodnutími městského úřadu ze dne 20. 1. 2017, 30. 1. 2017, 7. 2. 2017, 17. 2. 2017 a 28. 2. 2017 byli žalobcovi koně svěřeni podle § 28c odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání do předběžné náhradní péče, a to především kvůli jejich špatnému zdravotnímu stavu a nevhodným podmínkám chovu. Podle městského úřadu měla být předběžná náhradní péče poskytována celkem 75 očipaným koním, kteří na základě rozhodnutí městského úřadu ze dne 11. 9. 2017 a rozsudku odvolacího trestního soudu propadli do vlastnictví státu, a 21 neoznačeným hříbatům, která se narodila v režimu předběžné náhradní péče. Městský úřad dále uvedl, že povinnost uhradit část nákladů za tuto péči ve výši 889 700,50 Kč byla již žalobci uložena rozhodnutím ze dne 14. 5. 2018, přičemž zdůraznil, že povinnost uhradit zbývající část nákladů ve výši 2 386 941 Kč je dokladována daňovými doklady, které jsou součástí spisového materiálu. K námitkám žalobce uvedl, že jednotlivé faktury nezakládají jakoukoliv pochybnost o tom, za jakou konkrétní službu byly vystaveny. Zároveň podotkl, že veškeré služby byly poskytovány maximálně účelně, a to i přes tristní stav týraných koní a časovou tíseň, která vznikla „*vlivem podmínek*“ a přístupu žalobce. Městský úřad dále uznal, že právní služby, na něž byla vystavena faktura č. F 21077, skutečně nesouvisely se zajištěním péče o týrané koně, a proto částku ve výši 9 075 Kč do celkových nákladů nezahrnul.

7. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém zejména namítal, že nebylo provedeno dokazování smlouvami s chovateli, jímž byli koně svěřeni do předběžné náhradní péče. Žalovaný dále zpochybnil účelnost vynaložených nákladů, především fakturované převozy koní, práci kováře, veterinární péči a nákup veterinárních přípravků.

8. Městský úřad k odvolání uvedl, že s pečovateli, jímž byli týraní koně svěřeni, byly uzavřeny „Smlouvy o provádění předběžné náhradní péče o týrané zvíře“, v nichž byly mj. specifikovány platební podmínky. Městský úřad dále zdůraznil, že veškeré náklady byly „*vyloženy maximálně efektivně v cenách obvyklých (mnohdy i nižších či v rámci dobrovolnické výpomoci) tak, jak to vyžadoval aktuální stav týraných koní*“, přičemž na

zajištění péče o koně se podílela i „řada subjektů, které do té doby neměly s procesem fakturace žádné zkušenosti, a proto některý účetní doklad může trpět jistou stručností“.

9. Dne 15. 4. 2020 vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 15. 4. 2020, č. j. 056076/2018/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný shledal, že městský úřad řádně specifikoval týrané koně uvedením čísla jejich čipu i dobu jejich umístění do předběžné náhradní péče. Dále se ztotožnil se závěrem městského úřadu, že veškeré náklady na péči byly vynaloženy maximálně efektivně. K námitce, že ve spise nebyly založeny smlouvy s pečovateli, žalovaný uvedl, že § 28c odst. 3 zákona na ochranu zvířat proti týrání dává správním orgánům pouze možnost, nikoliv povinnost uzavřít smlouvu o provádění předběžné náhradní péče s pečovatelem, přičemž podotkl, že v daném případě byly podle správního spisu takové smlouvy (obsahující mj. platební podmínky) uzavřeny. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce nynější žalobu podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah podání účastníků

10. Žalobce předně namítá, že správní orgány v rozporu s § 3 správního řádu dostatečně nezjistily skutkový stav věci. Zejména upozorňuje, že ve správním spise nejsou založeny veřejnoprávní smlouvy, které městský úřad uzavřel s náhradními pečovateli podle § 28c odst. 3 zákona na ochranu zvířat proti týrání a v nichž by měli být specifikováni jednotliví koně svěřeni do náhradní péče, jakož i podmínky této péče (např. zda byli koně chováni spolu s ostatními zvířaty pečovatele), povinnosti pečovatele a náležitosti vyúčtování, zejména stran důvodnosti a hospodárnosti nákladů poskytnutých na péči apod. Podle žalobce tudíž tyto smlouvy představují významný podklad pro rozhodnutí o náhradě nákladů za předběžnou náhradní péči o koně, a proto by jimi mělo být doplněno dokazování.
11. Žalobce dále namítá, že z faktur založených ve správním spise není zpravidla možné zjistit, zda byly dané náklady vynaloženy výlučně na koně svěřené do předběžné náhradní péče. V tomto ohledu upozorňuje zejména na faktury týkající se převozu koní, kovářských prací a veterinární péče MVDr. P. a MVDr. S., v nichž nejsou jednotliví koně řádně specifikováni. Žalobce rovněž zpochybňuje účelnost takto vynaložených nákladů a namítá, že městský úřad neprovedl u pečovatelů kontrolu řádného provádění úkonů předběžné náhradní péče, což bylo nezbytné vzhledem k souběžnému chovu svěřených i jejich vlastních koní. Žalobce dále zdůrazňuje, že v důsledku předávkování sedativy poskytnutými MVDr. S. došlo k úhynu koní, čímž se správní orgány nijak nezabývaly. Podle žalobce je navíc nepřipustné, aby byly propláceny faktury na pořízení koňských průkazů, které mu nepochybně odcizili aktivisté ze zamčeného automobilu zaparkovaného u pastviny koní a které nemají přímou souvislost s údajným týráním koní. Žalobce podotýká, že policie tyto pachatele „samozřejmě nezjistila, neboť neměla ani představu o výši takto způsobené škody“, přičemž vydání duplikátů těchto průkazů bylo ze strany Jockey Clubu a Hřebčína Slatiňany odepřeno na přímý pokyn správních orgánů.
12. Žalobce dále považuje rozhodnutí správních orgánů za nepřezkoumatelná, protože z nich nejsou v rozporu s § 68 odst. 2 a 3 správního řádu patrné důvody výroku a úvahy, kterými se správní orgány řídily při hodnocení důkazů, utváření závěru o skutkovém stavu a výkladu právních předpisů. Žalobce má za to, že žalovaný řádně nevypořádal jeho odvolací námitky a bez dalšího akceptoval úvahy městského úřadu. V tomto směru odkazuje na

předchozí rozsudek, jímž bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2018 zrušeno pro nepřezkoumatelnost.

13. Žalobce konečně namítá, že městský úřad nevyčerpal celý předmět řízení. Shledal-li městský úřad, že částka 9 075 Kč fakturovaná za poskytnutí právních služeb nijak nesouvisela s péčí o koně, měl podle žalobce v tomto rozsahu řízení zastavit, nikoliv pouze tuto částku z výroku prvostupňového rozhodnutí vypustit.
14. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě zdůrazňuje, že odůvodnění prvostupňového rozhodnutí obsahuje seznam všech týraných koní s jejich čipovým označením a ve správním spise jsou založeny veškeré faktury za poskytnutou předběžnou náhradní péči. Žalovaný dále odkazuje na nosné závěry napadeného rozhodnutí, na nichž setrvává.
15. Žalobce v replice opakovaně namítá, že se správní orgány dostatečně nezabývaly otázkou účelnosti vynaložených nákladů. V podání ze dne 29. 1. 2021 žalobce uplatnil námitku, že se k veřejnoprávním smlouvám uzavřeným s náhradními pečovateli nemohl vyjádřit, a tudíž s nimi ani nemohl ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu vyslovit souhlas, a proto jsou předmětné smlouvy neúčinné. Podle žalobce nebyli pečovatelé ustanoveni ani rozhodnutími, jimiž byla předběžná péče nařizována, a nelze tak z ničeho dovodit, že by jim byli koně svěřeni zákonným způsobem. Na podporu tohoto tvrzení žalobce navrhl provedení důkazu rozhodnutími městského úřadu ze dne 20. 1. 2017, č. j. 2459/2017/ ŽP-Po, ze dne 30. 1. 2017, č. j. 3368/2017/ŽP-Po, ze dne 17. 2. 2017, č. j. 5110/2017/ŽP-Po, a ze dne 28. 2. 2017, č. j. 6012/2017/ŽP-Po, a oznámením městského úřadu ze dne 20. 1. 2017, č. j. 2457/2017/ ŽP-Po, které k podání přiložil.

III. Posouzení věci soudem

16. Soud předesílá, že náhradový právní vztah podle § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání má veřejnoprávní povahu, a proto daná věc spadá do pravomoci správních soudů [srov. § 2 s. ř. s., body 7 až 18 předchozího rozsudku a rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2015, č. j. 10 Afs 146/2014 - 29, bod 14; rozdílně usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2010, č. j. 57 A 23/2010 - 33, Sb. NSS 2126/2010).
17. Soud dále ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
18. Ačkoliv žalobce požadoval nařídit jednání, soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť při přezkumu napadeného rozhodnutí byl zjištěn důvod pro postup podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.
19. Předmětem sporu je v posuzované věci náhrada nákladů, které městský úřad vynaložil na zajištění předběžné náhradní péče a veterinární péče o žalobcovy týrané koně, jakož i na zajištění péče o hříbata narozená v režimu předběžné náhradní péče.
20. Podle § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání „[o]becnímu úřadu obce 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“ (zvýraznění doplněno zde i dále v textu soudem). Podle odst. 3 téhož ustanovení „[z]a účelem zajištění předběžné náhradní péče o týrané zvíře může obecní úřad obce s rozšířenou působností uzavřít **smlouvu o provádění předběžné náhradní péče s pečovatelem**. Ustanovení § 28b odst. 4 a 5 platí pro předběžnou náhradní péči obdobně.“*

21. Podle § 28b odst. 4 zákona na ochranu zvířat proti týrání „[n]áhradní péči zajišťuje osoba, která má zkušenosti s chovem daného druhu zvířat (dále jen „pečovatel“), na základě smlouvy uzavřené s obecním úřadem obce s rozšířenou působností. **Součástí smlouvy je rovněž povinnost pečovatele poskytnout obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností doklady o nákladech spojených se zajištěním náhradní péče.** Pečovatel je povinen starat se o zvíře s péčí řádného hospodáře.“ Podle odst. 5 téhož ustanovení, „[p]okud se v době náhradní péče **narodí mláďata**, vztahuje se na ně také rozhodnutí o zvláštním opatření. Jiné produkty a užitky zvířete vzniklé v době náhradní péče jsou vlastnictvím pečovatele.“
22. Stěžejní námitka žalobce se týkala nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Podle žalobce není z podkladů založených ve správním spise zpravidla možné zjistit, zda byly dané náklady vynaloženy výlučně na koně svěřené do náhradní péče.
23. Soud shledal tuto námitku důvodnou.
24. Správní orgány vyčíslily výši zbývajících nákladů na zajištění péče o týrané koně s odkazem na daňové doklady založené ve správním spise. Takovýto postup lze považovat obecně za přípustný, ovšem pouze za předpokladu, že daňové doklady (popř. ve spojení s ostatními podklady pro vydání rozhodnutí) poskytují dostatečnou oporu pro závěr, že vynaložené náklady byly použity výlučně na zajištění předběžné náhradní péče o týrané zvíře. Soud nicméně shledal, že z podstatné části daňových dokladů založených ve správním spise není vzhledem k jejich obecnosti seznatelné, zda se fakturovaná plnění týkala pouze koní svěřených do předběžné náhradní péče a hříbat v této péči narozených. Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, tudíž nemá v tomto ohledu dostatečnou oporu ve správním spisu, resp. vyžaduje zásadní doplnění [srov. § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].
25. Nutno zdůraznit, že shora vytýkaný nedostatek se netýká všech daňových dokladů, neboť míra obecnosti, s jakou je na jednotlivých fakturách vymezen předmět poskytnutého plnění, se značně liší. Část faktur obsahuje identifikační číslo jednotlivých koní (např. faktury evidované městským úřadem pod č. F 20174, F 20431 či F 20803) a zde není důvod pochybovat o tom, že poskytované plnění skutečně souviselo se zajištěním předběžné náhradní péče o týrané koně. O něco obtížněji se souvislost se zajištěním péče o koně svěřené do předběžné náhradní péče dovozuje u faktur, které obsahují pouze jméno koně bez uvedení jeho identifikačního čísla (např. faktury evidované pod č. F 20152, F 20226 či F 20702). Byť ze samotného správního spisu není patrné, jak se koně specifikovaní v prvostupňovém rozhodnutí pouze identifikačním číslem jmenují, tyto údaje lze poměrně snadno spárovat pomocí veřejně dostupného registru koní vedeného Ministerstvem zemědělství (<https://eagri.cz/public/app/VyhledavaniKoni/>), tudíž jen kvůli zmiňovanému nedostatku soud napadené rozhodnutí neruší. Přestože považuje za obecně žádoucí, aby souvislost poskytovaného plnění se zajištěním předběžné náhradní péče pro konkrétního koně byla patrná na první pohled již ze správního spisu, způsob,

jakým bude prokázáno, že jména koní uvedená na fakturách skutečně odpovídají výčtu koní specifikovaných v prvostupňovém rozhodnutí pouze identifikačním číslem, je na uvážení správních orgánů – nabízí se např. vytvoření seznamu týraných koní svěřených do předběžné náhradní péče (a hříbat narozených v předběžné náhradní péči) s uvedením jejich jména a identifikačního čísla, popřípadě i dalších údajů umožňujících jejich jednoznačnou identifikaci. Zde uvedené výhrady však samy o sobě ještě nevedly k zrušení napadeného rozhodnutí pro rozpor se správním spisem.

26. Na několika fakturách je však předmět plnění vymezen natolik neurčitě, že není vůbec zřejmé, pro jaké koně byla tato plnění ve skutečnosti poskytována. Soud dává žalobci za pravdu, že se jedná zejména o faktury týkající se převozu koní, kovářských prací a poskytované veterinární péče. Jako příklad lze uvést:

- fakturu č. F 20070 na částku 972 Kč vystavenou J. H. – B. za převoz blíže nespecifikovaného koně z Mladovic dne 19. 1. 2018 (81 km x 12 Kč/km);
- fakturu č. F 20319 na částku 1044 Kč vystavenou JS Hrdina - Borotín za převoz blíže nespecifikovaných koní z Prosenické Lhoty dne 7. 3. 2018 (117 km x 12 Kč/km);
- fakturu č. F 20990 na částku 4 037,62 Kč vystavenou MVDr. A. P. za veterinární úkony a přípravky pro blíže neurčené hřebce;
- fakturu č. F 21081 na částku 6 897 Kč vystavenou Domovem Fauny s.r.o. za dopravu blíže neurčených koní a podrobněji nespecifikované podkovářské práce;
- fakturu č. F 21664 na částku 1 864 Kč vystavenou MVDr. M. P. za veterinární úkony pro blíže neurčené koně dle veterinárního výměru č. 2325, který není součástí správního spisu; či
- fakturu č. F 21922 na částku 205 643 Kč vystavenou MVDr. A. H. za veterinární služby, léčiva a cestovní náklady za období od 20. 2. 2017 do 10. 11. 2017 odkazující na přílohy č. I, II a III, které nejsou součástí správního spisu.

Obdobně vágně jsou poskytována plnění vymezena na některých fakturách týkajících se ustájení koní (např. faktury č. F 20234 nebo F 20235) či dodávek sena (např. faktury č. F 22050 nebo č. F 21998). Část faktur pak pouze odkazuje na smlouvy, objednávky nebo veterinární výměry, které nejsou součástí správního spisu (např. již zmiňované faktury č. F 21664 a F 21922, či faktury č. F 21402 a č. F 22049). Soudu proto není zřejmé, jak mohly správní orgány pouze na základě těchto faktur dospět k závěru, že poskytovaná plnění souvisela se zajištěním předběžné náhradní péče pro žalobcovy koně. V tomto ohledu nemají skutková zjištění správních orgánů dostatečnou oporu ve správním spisem. Není přitom úlohou soudu, aby namísto správních orgánů rozsáhle a zásadním způsobem doplňoval dokazování, a nahrazoval tak jejich nalézací roli (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, bod 49). Vzhledem tomu soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

27. Soud považuje za vhodné podotknout, že případná pochybení dodavatelů při fakturaci (ať už v důsledku jejich nezkušenosti či nedbalosti) nezbavují správní orgány povinnosti řádně prokázat, že (pře)fakturovaná plnění byla skutečně poskytnuta na zajištění předběžné náhradní péče o týrané koně. Pakliže měl městský úřad o průkaznosti vystavených faktur jakékoliv pochybnosti (srov. bod 8 tohoto rozsudku), měl na pečovatele v tomto směru buďto klást přísnější požadavky, nebo je poučit o tom, jak předmět plnění v jednotlivých fakturách dostatečně určitě vymežit. Eventuálně měl městský úřad do správního spisu založit další podklady (např. „rámcové“ smlouvy, jednotlivé objednávky či veterinární

výměry, eventuálně alespoň dodatečné vysvětlení pečovatелů ke konkrétním sporným fakturám), které by mohly údaje sdělené pečovateli doplnit a poskytnout o povaze fakturovaných plnění ucelenější a nezpochybnitelný obraz.

28. Otázka nedostatečně zjištěného skutkového stavu úzce souvisí s tím, že součástí správního spisu nejsou smlouvy podle § 28c odst. 3 zákona na ochranu zvířat proti týrání, které městský úřad uzavřel s chovateli, jimž byli týraní koně svěřeni do předběžné náhradní péče. Jak ostatně vyplývá z obsahu napadeného rozhodnutí, právě v těchto smlouvách byly podrobněji stanoveny podmínky předběžné náhradní péče o jednotlivé koně, a to včetně platebních podmínek a bližší specifikace nákladů s touto péčí spojených (srov. § 28b odst. 4 větu druhou zákona na ochranu zvířat proti týrání). Za situace, kdy nelze toliko na základě faktur prokázat u všech poskytnutých plnění souvislost se zajištěním předběžné náhradní péče a adekvátní výši hrazených částek, je třeba přisvědčit žalobci, že tyto smlouvy představují významný podklad pro rozhodnutí o náhradě nákladů za předběžnou péči o týrané koně, a proto by jimi mělo být doplněno dokazování. V této souvislosti soud pokládá za zcela nesprávnou úvahu žalovaného, že § 28c odst. 3 zákona na ochranu zvířat proti týrání poskytuje správním orgánům „pouze možnost, nikoliv povinnost“ uzavřít smlouvu o provádění předběžné náhradní péče s pečovatelem (str. 5 napadeného rozhodnutí). Pokud městský úřad využil zákonné možnosti delegovat zajištění péče o týrané koně na soukromé chovatele, měl předmětné smlouvy (s ohledem na neurčitě vymezený předmět fakturovaných plnění) či doklady zachycující obsah ústního ujednání zahrnout mezi podklady pro rozhodnutí o náhradě nákladů za takto poskytovanou péči. Uzavření takových smluv sice není podmínkou pro vznik nároku na náhradu vynaložených nákladů, avšak byly-li v souladu s požadavky zákonodárce městským úřadem písemně či ústně uzavřeny, ujednané cenové podmínky nepochybně mají vliv na posouzení adekvátnosti městským úřadem proplacených částek (částky přesahující smluvně dojednané ceny by v zásadě – nejednalo-li by se např. o neočekávaná, ale nezbytná plnění, jež byla ve smlouvě opomenuta – nemohly být považovány za účelně vynaložené náklady).
29. Jelikož je v posuzované věci nutné nejprve postavit najisto otázku, zda veškeré vynaložené náklady skutečně souvisely se zajištěním předběžné náhradní péče o týrané koně, považuje soud za předčasné zabývat se účelností (resp. hospodárností a efektivností) takto vynaložených nákladů. Pro účely dalšího řízení však soud konstatuje, že při posuzování účelnosti je třeba vycházet z objektivního kritéria, zda byly předmětné náklady vynaloženy z pohledu řádného hospodáře rozumně (srov. povinnost pečovatele jednat s péčí řádného hospodáře podle § 28b odst. 4 *in fine* zákona na ochranu zvířat proti týrání). Podstatná je v tomto ohledu zejména skutečnost, zda výše vynaložených nákladů odpovídá okolnostem daného případu (především stavu opečovávaných zvířat a jejich odůvodněným potřebám) a zda zjevně nepřesahuje běžné výdaje na péči o svěřená zvířata. Účelnost vynaložených nákladů přitom nelze přesvědčivě zpochybnit (natož vyvrátit) pouze obecným a ničím nepodloženým tvrzením, že městský úřad neprováděl u pečovatелů kontrolu řádného plnění úkonů předběžné náhradní péče, jak je namítáno v žalobě.
30. Soud dále stručně vypořádá zbývající žalobní námitky, které již důvodnými neshledal:
31. Námitku nepřezkoumatelnosti formuloval žalobce značně obecně s odkazem na § 68 odst. 2 a 3 správního řádu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí (ve spojení s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí, srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 - 25) je zřejmé, z jakého skutkového stavu správní orgány vycházely, jak vyhodnotily pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudily. Žalovaný rovněž

alespoň rámcově reagoval na odvolací námitky (viz str. 4-6 napadeného rozhodnutí), byť způsobem pro žalobce nepříznivým. Skutečnost, že si správní orgány učinily konkrétní skutkový závěr o výši vynaložených nákladů na zajištění předběžné náhradní péče o týrané koně, který však nebyl dostatečně podepřen podklady pro vydání rozhodnutí, nelze kvalifikovat jako nepřezkoumatelnost, ale jako vadu spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí by se jednalo pouze tehdy, pokud by se správní orgány určitou skutečností podstatnou pro vydání rozhodnutí vůbec nezabývaly, což však žalobce ani nenamítal. Ze žalobní argumentace naopak plyne, že žalobce závěry správních orgánů pochopil, nicméně pro ně nenacházel odpovídající oporu ve spisových podkladech. Soud tedy pokládá napadené rozhodnutí za plně přezkoumatelné.

32. Nedůvodná je rovněž námitka, že městský úřad nevyčerpal celý předmět řízení. Řízení podle § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání bylo vůči žalobci zahájeno ve vztahu k bližší neurčené zbývající části nákladů na zajištění předběžné náhradní péče za koně, které žalobce původně choval na hospodářství J. (viz oznámení o zahájení správního řízení ze dne 16. 12. 2019). Vyčíslení těchto nákladů v odůvodnění předmětného oznámení o zahájení správního řízení mělo pouze předběžnou a orientační povahu. Pokud městský úřad uznal, že právní služby, na něž byla vystavena faktura č. F 21077, bezprostředně nesouvisely se zajištěním péče o týrané koně, nebyl povinen tuto skutečnost reflektovat samostatným výrokem ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí. Zcela postačovalo, vypořádal-li se s oprávněností takto vynaloženého nákladu na str. 4 prvostupňového rozhodnutí.
33. Pokud jde o námitku žalobce proti způsobu uzavření smluv podle § 28c odst. 3 zákona na ochranu zvířat proti týrání uplatněnou v podání ze dne 29. 1. 2021, soud se jí nemohl zabývat, jelikož poprvé zazněla až v replice a nebyla uplatněna ve lhůtě pro podání žaloby, která uplynula dne 1. 7. 2020 (srov. § 71 odst. 2 větu třetí s. ř. s.). Soud pouze nad rámec nutného odůvodnění podotýká, že § 161 odst. 1 správního řádu se na proces uzavírání předmětných smluv zjevně nevztahoval, jelikož těmito smlouvami nebylo nahrazováno vydání správního rozhodnutí, a tudíž by tato námitka ani nemohla být úspěšná.
34. Soud považuje za vhodné nad rámec nutného odůvodnění podotknout, že zvažoval zrušení napadeného rozhodnutí pouze v části, v níž není ze správního spisu (konkrétně ze způsobu vymezení předmětu poskytnutých plnění) zřejmá souvislost vynaložených nákladů se zajištěním předběžné náhradní péče o žalobcovy koně. Po podrobnějším přezkumu sumáře plateb, evidence čerpání limitů za roky 2017 až 2019 a jednotlivých faktur soud ovšem dospěl k závěru, že takový postup by nebyl vzhledem k odhaleným nesrovnalostem ve vyúčtování nákladů za zajištění předběžné náhradní péče dost dobře možný. V dalším řízení lze proto správním orgánům doporučit, aby uvedly sumář plateb a evidenci čerpání limitů za roky 2017 až 2019 do vzájemného souladu s fakturami založenými ve spise, resp. aby správní spis doplnily o chybějící faktury zaznamenané v evidenci čerpání limitů. Dále by měly správní orgány přezkoumatelným způsobem vysvětlit, z jakého důvodu městský úřad provedl platby, k nimž nebyl (alespoň podle evidence čerpání limitů) vystaven žádný doklad, proč jsou ve správním spise založeny faktury (viz fakturu č. F 20398), které měly být podle sumáře uplatněny již v předchozím rozhodnutí městského úřadu ze dne 14. 5. 2018, a z jakého důvodu byla v tomto řízení uplatněna právě daná část nákladů za některá fakturovaná plnění (viz faktury č. F 20420, F 20792, F 20836, F 21144 a F 21372). Pro věc by bylo kupříkladu velmi prospěšné (nikoliv nezbytné), aby součástí správního

spisu byla tabulka zachycující pouze ty náklady, jež jsou daným rozhodnutím ukládány k úhradě žalobci, přičemž každá dílčí částka by byla v tabulce přiřazena konkrétní faktuře, včetně případné poznámky, že je z fakturované částky k tíži žalobce uložena jen určitá část a jakou úvahou byla tato část stanovena. Správní orgány by si přitom na základě této tabulky měly před vydáním rozhodnutí ověřit, že součástí správního spisu je každá z takto použitých faktur, a to včetně případných nezbytných doprovodných listin umožňujících jejich přiřazení k týraným koním odebraným žalobci, zejména pak tam, kde žalobce uplatnil konkrétní námitky. Součástí tabulky eventuálně může být i údaj o konkrétním pečovateli a přeúčtovávaných fakturách, označení smlouvy s pečovatelem apod. Lze samozřejmě zvolit i jiné než zde nastíněné řešení.

IV. Závěr a náklady řízení

35. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, nemá dostatečnou oporu ve správním spisu a vyžaduje zásadní doplnění. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s., výrok I). Soud nepřistoupil ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť shledal, že doplnění dokazování může provést sám žalovaný.
36. V dalším řízení je žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem soudu, že dokazování je třeba doplnit v takovém rozsahu, aby bylo z podkladů rozhodnutí zřejmé, že náklady za fakturovaná plnění byly prokazatelně vynaloženy právě na zajištění předběžné náhradní péče o týrané koně, příp. na péči o hříbata narozená v režimu předběžné náhradní péče. Zásadní podklad pro vydání rozhodnutí o náhradě nákladů představují zejména smlouvy podle § 28c odst. 3 zákona na ochranu zvířat proti týrání, které městský úřad uzavřel s chovateli, jimž byli týraní koně svěřeni do předběžné náhradní péče. Je však zcela na uvážení správních orgánů, jaké další důkazní prostředky si za tímto účelem opatří (podrobněji viz body 24 až 29 tohoto rozsudku).
37. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč. Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a nákladů na zastoupení advokátem ve výši 6 800 Kč. Výše odměny advokáta zahrnuje dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a dále náhradu hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Úspěšnému žalobci zpravidla náleží též náhrada nákladů souvisejících s podáním návrhu na přiznání odkladného účinku, třebaže s tímto návrhem věcně neuspěje (viz např. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2014, č. j. 45 A 11/2012 - 61, a NSS ze dne 14. 5. 2020, č. j. 5 As 296/2018 - 45, odst. 29). V tomto případě však soud tuto náhradu žalobci nepřiznal, neboť návrh byl odůvodněn zcela nekonkrétně, což logicky předurčilo jeho zamítnutí (srov. usnesení soudu ze dne 9. 7. 2020, č. j. 51 A 70/2020 - 19, bod 10). Náklady vynaložené na podání takového návrhu soud nepovažuje za důvodně vynaložené (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2015, č. j. 2 As 218/2015 - 62, odst. 61). Stejně tak soud nezahrnul mezi účelně vynaložené náklady úkony spočívající v podání repliky a podání ze dne 29. 1. 2021, jelikož replika pouze opakovala argumentaci uvedenou již v žalobě a podání ze dne 29. 1. 2021

obsahovalo pouze opožděně uplatněný žalobní bod. Soud podotýká, že původní zástupce žalobce JUDr. Jiří Urban netvrdil, že by byl plátcem DPH, přičemž tento údaj nevyplývá ani z veřejně dostupného registru ekonomických subjektů (<https://wwwinfo.mfcr.cz/ares/>). Náhradu nákladů řízení soud uložil žalovanému zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám jeho zástupkyně [§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s., výrok II].

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). Připadne-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 13. prosince 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu