



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci

žalobkyně: **M. R.**
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Pavlem Vankem
sídlem Moravské nám. 15, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2022, č. j. JMK 118579/2022

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2022, č. j. JMK 118579/2022, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 12 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Pavla Vanka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci soud zrušil rozhodnutí žalovaného týkající se přestupků žalobkyně a uložení zvláštního opatření podle zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, neboť žalovaný si v odvolacím řízení v rozporu s § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní

řád, nevyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska vydaného krajskou veterinární správou.

2. Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 8. 2022, č. j. JMK 118579/2022, k odvolání žalobkyně částečně změnil výrokovou část společného rozhodnutí Městského úřadu Židlochovice (dále jen „městský úřad“) ze dne 8. 4. 2022, č. j. Mzi-OUPSU/15187/2021-14, a ve zbývajících částech toto rozhodnutí potvrdil. Těmito rozhodnutími byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání dvou přestupků podle § 27a odst. 1 písm. b) zákona č. 246/1992 Sb. Prvního přestupku se měla dopustit tím, že jako podnikající fyzická osoba od srpna 2021 na adrese X týrala 24 zvířat (retrívů) bezdůvodným vyvoláváním nepřiměřeného působení stresových vlivů biologické povahy tím, že jim neposkytovala náležitou výživu, čímž u psů došlo k vyhublosti, resp. výrazné vyhublosti. Druhého trvajících přestupku se měla dopustit tím, že jako podnikající fyzická osoba od srpna 2021 na adrese X týrá své psy tím, že je chová v nevhodných podmínkách, které způsobují jejich utrpení, a ve větším počtu, který jim neumožňuje uspokojovat jejich fyziologické, biologické a etologické potřeby. Za tato jednání byla žalobkyni udělena pokuta ve výši 30 000 Kč.
3. Dále bylo žalobkyni uloženo zvláštní opatření podle § 28a odst. 1 písm. b) zákona č. 246/1992 Sb. spočívající v povinnosti snížit do jednoho roku od právní moci rozhodnutí počet chovaných psů starších jednoho roku na nejvýše 7 psů, a to na dobu 10 let od právní moci rozhodnutí. Žalobkyni bylo povoleno mít u sebe na výcvik psy starší jednoho roku, a to po dobu nejvýše jednoho roku, za předpokladu, že tito psi patří jiným majitelům a že bude mít žalobkyně s těmito majiteli uzavřenou smlouvu o výcviku jejich psů.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

4. Žalobkyně namítla, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, neboť vychází z neodůvodněného odborného vyjádření Krajské veterinární správy pro Jihomoravský kraj (dále jen „KVS“) ze dne 12. 1. 2022. Toto odborné vyjádření a o kontrolní protokoly KVS postrádají vymezení, jaké konkrétní technické podmínky by měl chov retrívů splňovat, aby žalobkyně mohla vše uvést do stavu odpovídajícímu názoru kontrolního orgánu. Pokud v době vypracování odborného vyjádření neexistovala konkrétní právní úprava, bylo jisté možné názor KVS podložit alespoň technickými normami, metodickými pokyny nebo odbornou literaturou.
5. Jestliže předmětné odborné vyjádření dále navrholo, aby bylo žalobkyni nařízeno snížení počtu psů na 7, není zřejmé, na základě čeho KVS dospěla právě k tomuto počtu; neobstojí dodatečné odůvodnění žalovaného, že počet psů byl KVS určen „ze zkušeností a praxe“, neboť profesionální chovatelé chovají desítky zvířat. Redukce počtu zvířat na 7 by zcela znemožňovala jakoukoliv podnikatelskou činnost v tomto oboru. Pro odstranění pochybností žalobkyně navrhla provedení důkazu znaleckým posudkem z oboru veterinární medicína nebo odborným vyjádřením znalce z oboru etologie. Návrh na snížení počtu zvířat by měl být dle žalobkyně až posledním opatřením, neboť jím dochází k významnému zásahu do jejích práv. Kontrolní orgán měl proto žalobkyni sdělit, které podmínky chovu jsou nevyhovující a vyzvat ji k nápravě. Na chov zvířat má žalobkyně k dispozici prostory o velikosti 3 092 m² v X a 893 m² v X (zde již nicméně psy nechová). Podle vyhlášky č. 384/2021 Sb., o ochraně psů a koček při chovu za účelem rozmnožování, účinné od 1. 11. 2021 by měla pro chov všech psů žalobkyně stačit plocha 1 086 m². Chov zlatých retrívů je pro žalobkyni smyslem života, k čemuž doložila své osobní vyjádření a čestná prohlášení.

6. Dále žalobkyně namítla, že povinnost snížit počet chovaných psů na 7 na dobu 10 let je uložena v rozporu se zákonem. Zákon č. 246/1992 Sb. stanoví za nejhorší způsoby týrání zvířete zákaz chovu nejvýše na dobu pěti let. V případě uložení povinnosti snožení počtu zvířat není délka omezení zákonem upravena, ale dle žalobkyně by se mělo postupovat analogicky. Dobu deseti let považuje žalobkyně za nepřiměřeně dlouhou, neboť přijmout efektivní opatření technického charakteru či zvýšit počet osob pečujících o zvířata je možné v řádu týdnů. To zvláště za situace, kdy mělo k týrání zvířat dojít nedbalostním jednáním žalobkyně a velikost jejich pozemků umožňuje chov velkého počtu zvířat.
7. Rozhodnutí žalovaného je dle žalobkyně rovněž v rozporu se zásadou zákazu dvojího trestání. Žalobkyni byla rozhodnutím Městského úřadu Pohořelice ze dne 23. 10. 2022, č. j. MUPO-8702/2022/ZP/PRV, za porušení § 27a odst. 1 písm. b) zákona č. 246/1992 Sb. v prostorech v X uložena pokuta ve výši 11 000 Kč. Správní orgán přitom dospěl k závěru, že s ohledem na následnou úpravu poměrů není třeba nařizovat odebrání zvířat či snížení jejich počtu. v době kontroly žalobkyně v těchto prostorech chovala 56 psů. Tohoto pochybení si je žalobkyně vědoma a pokutu uhradila. Rozhodnutí žalovaného pak vytváří dojem, že se povinnost snížení zvířat týká i psů, kteří se nacházeli v X, ač žalobkyně již byla za porušení podmínek chovu v X pravomocně potrestána.
8. Z uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že odborná vyjádření zpracovávají pracovníci KVS s příslušným odborným vzděláním. Nejedná se tedy o subjektivní názor veterinárního inspektora. Odborné vyjádření KVS je dostatečně odůvodněno; na str. 2 je v posledním odstavci shrnuto, jaké zacházení plemeno zlatého retrívra vyžaduje. Redukcí počtu týraných psů nedochází k pozastavení činnosti, ale jde pouze o omezení počtu zvířat vzhledem ke zjištěním KVS na místě a personálnímu a věcnému vybavení žalobkyně. Tvzení o nezákonnosti sankce nemá oporu v zákoně – žalobkyni nebyla uložena sankce dle § 27a odst. 20 zákona č. 246/1992 Sb., ale zvláštní opatření na návrh KVS. nejedná se o zákaz chovu; i přes snížení počtu chovaných psů může žalobkyně stále chovatelskou stanicí provozovat. Dle žalovaného rovněž nedošlo k porušení zásady dvojího trestání, neboť byla vedena dvě nezávislá správní řízení dvěma správními orgány, neboť místa, na kterých k chovu zvířat v nevhodných podmínkách docházelo, se nacházejí ve správních obvodech dvou obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. Žalovaný závěrem navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci

10. Žaloba je důvodná.
11. V dané věci bylo řízení o přestupku zahájeno na základě odborného vyjádření a podnětu k projednání přestupku KVS ze dne 12. 1. 2022. Podle § 24a odst. 3 zákona č. 246/1992 Sb. přitom platí, že obecní úřad obce s rozšířenou působností si vyžádá v řízení o přestupku odborné vyjádření krajské veterinární správy, které je pro toto řízení závazné. Je-li řízení zahájeno z podnětu krajské veterinární správy a součástí podnětu je i odborné vyjádření, další odborné vyjádření se nevyžaduje.

12. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 14. 10. 2010, č. j. 7 As 46/2010-54, dospěl k závěru, že odborné vyjádření krajské veterinární správy vydané podle citovaného ustanovení splňuje definiční znaky závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu. Pro obecní úřad obce s rozšířenou působností se tak jedná o *ex lege* závazné stanovisko, ale přitom nejde o samostatné rozhodnutí krajské veterinární správy. Pokud je pak v odvolání zpochybněn obsah závazného stanoviska, které je podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí, odvolací orgán musí postupovat podle § 149 odst. 7 správního řádu. Podle tohoto ustanovení jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu z roku 2004 v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (viz rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30, publ. pod č. 3214/2015 Sb. NSS).
13. Žalobkyně ve svém odvolání proti rozhodnutí městského úřadu jednoznačně zpochybnila obsah odborného vyjádření KVS ze dne 12. 1. 2022 s tím, že je nepřezkoumatelné a neodůvodněné a navrhla vypracování znaleckého posudku. Žalovaný tak měl postupovat podle citovaného § 149 odst. 7 správního řádu a vyžádat si potvrzení nebo změnu odborného vyjádření od správního orgánu nadřízeného KVS, jímž je Ústřední veterinární správa [§48 odst. 1 písm. e) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon)]. Žalovaný ovšem takto nepostupoval a namísto toho se námitky uvedené v odvolání pokusil vypořádat sám (viz s. 7 a 8 napadeného rozhodnutí). Tím se dopustil podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s., což je důvodem pro zrušení jeho rozhodnutí.
14. Soud si je vědom skutečnosti, že žalobkyně v žalobě explicitně nenamítala vadu řízení spočívající v tom, že žalovaný v rozporu s § 149 odst. 7 správního řádu nevyžádal potvrzení nebo změnu odborného vyjádření KVS, nicméně část žalobních námitek se týká nepřezkoumatelnosti tohoto odborného vyjádření a způsobu, jakým se s ním sám žalovaný (v rozporu se zákonem) vyrovnal v rozhodnutí o odvolání. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, uvedl, že „*krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.)*.“ Zjištěná vada znemožňuje soudu přezkoumat napadené rozhodnutí právě v rozsahu žalobních bodů, které směřovaly k nepřezkoumatelnosti odborného vyjádření – chybí zde totiž závazné stanovisko Ústřední veterinární správy, které je pro takový soudní přezkum nutným podkladem. Rozhodnutí žalovaného je tak v této části fakticky nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť závěry žalovaného nejsou podloženy zákonem předvídaným způsobem.
15. Pro úplnost soud podotýká, že pro rozhodnutí o zvláštním opatření není odborné stanovisko KVS závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu (zákon mu tento charakter přiznává pouze ve vztahu k přestupkovému řízení). Odborné stanovisko je tak v řízení o zvláštním opatření jen jedním z podkladů, z nichž správní orgán vychází. Řízení o zvláštním opatření je nadto relativně samostatným správním řízením. V této souvislosti soud upozorňuje žalovaného na § 28a odst. 7 věta druhá zákona č. 246/1992 Sb., podle nějž

rozhodnutí o zvláštním opatření nelze vydat, pokud je závažnost přestupku tak nízká, že je pokuta, která by měla být nebo byla zároveň uložena, na dolní hranici sazby stanovené za daný přestupek. Jestliže žalovaný na základě závazného stanoviska Ústřední veterinární správy, které si vyžádá, dospěje k závěru, že je třeba žalobkyni uložit pokutu za přestupek, pak musí vážit, zda – s ohledem na výši uložené pokuty – je vůbec možné ukládat žalobkyni zvláštní opatření. Soud připomíná, že na základě zrušeného rozhodnutí žalovaného byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 30 000 Kč, přičemž spodní hranice pokuty činí 10 000 Kč a horní hranice 3 000 000 Kč. Pokud se tedy žalovaný rozhodne, že je na místě uložení zvláštního opatření, měl by přesvědčivě zdůvodnit, proč pokutu nepovažuje za uloženou na dolní hranici sazby. Konečně, bude-li mít žalovaný skutečně za to, že je na místě uložit žalobkyni zvláštní opatření, pak jej soud upozorňuje, že správní spis neobsahuje žádné oznámení o zahájení řízení o uložení zvláštního opatření (pouze oznámení o zahájení řízení o přestupku). Je tedy otázkou, zda toto řízení vůbec bylo městským úřadem zahájeno.

16. Žalovaný bude ve věci rozhodovat znovu poté, co si opatří závazné stanovisko Ústřední veterinární správy, přičemž obsah tohoto vyjádření i formulaci rozhodnutí žalovaného nelze v této chvíli předvídat. Z tohoto důvodu postrádá smyslu se blíže zabývat dalšími námitkami žalobkyně. Soud pouze v obecné rovině podotýká, že nelze směřovat správní trest v podobě zákazu chovu (§ 27b zákona č. 246/1992 Sb.), který je důsledkem právní odpovědnosti pachatele přestupku, a zvláštní opatření ve smyslu § 28a zákona č. 246/1992 Sb., který takovým důsledkem není. Zvláštní opatření má charakter opatření k nápravě, které by mělo vést k sanování nežádoucího stavu (nikoliv k potrestání pachatele přestupku). Již z tohoto důvodu nelze na zvláštní opatření dle § 28a odst. 1 písm. b) analogicky aplikovat časové omezení správního trestu zákazu chovu na pět let.
17. Z rozhodnutí žalovaného je dále zřejmé, že správní trest – pokuta byl uložen za jednání žalobkyně, které se odehrálo v X a nikoliv v X. K porušení zákazu dvojího trestání tedy v tomto smyslu nedošlo. Na druhou stranu je třeba uvést, že zvláštní opatření snížení počtu psů by – v případě že pro jeho uložení budou splněny zákonné podmínky a žalovaný k němu v dalším řízení přistoupí – měl žalovaný jednoznačně vymezit i co do místa chovu.

V. Závěr a náklady řízení

18. Vzhledem k tomu, že soud shledal námitky žalobkyně důvodnými, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.).
19. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
20. Žalobkyně dosáhla v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně jsou tvořeny odměnou jejího zástupce za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přičemž mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby činí částku 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Dále žalobkyni náleží

náhrada hotových výdajů jejího zástupce v paušální výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). K tomu soud připočetl náhradu za daň z přidané hodnoty, kterou je zástupce žalobkyně povinen odvést z odměny a náhrad ve výši 1 428 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) a zaplacené soudní poplatky za žalobu ve výši 3 000 Kč a za návrh na vydání předběžného opatření ve výši 1 000 Kč. Celkem tedy žalobkyni na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 12 228 Kč. Soud žalovanému uložil zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám zástupce žalobkyně v přiměřené lhůtě.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 27. února 2023

JUDr. Zuzana Bystřická v. r.
předsedkyně senátu